



IZBORNA REFORMA U SRBIJI

*ZAŠTO I KAKO REFORMISATI
IZBORNO ZAKONODAVSTVO?*





USAID
OD AMERIČKOG NARODA



CENTAR ZA SLOBODNE IZBORE I DEMOKRATIJU
CENTER FOR FREE ELECTIONS AND DEMOCRACY



**IZBORNA
REFORMA
U SRBIJI**

***ZAŠTO I KAKO REFORMISATI
IZBORNO ZAKONODAVSTVO?***

Beograd, februar 2017. godine

Izdavač:

Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

Urednik:

Bojan Klačar

Prelom i oblikovanje:

Koncepta, Beograd

Štampa:

Vukoslavović studio, Beograd

Tiraž:

300 primeraka

CIP - Каталогизација у публикацији -
Народна библиотека Србије, Београд

342.849.2(497.11)(082)
324(497.11)(082)

IZBORNA reforma u Srbiji : zašto i kako reformisati izbornu zakonodavstvo? / [urednik Bojan Klačar]. - Beograd : Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID), 2017 (Beograd : Vukoslavović studio). - 33 str. ; 23 cm

Tiraž 300. - Str. 5: Predgovor / Bojan Klačar. - Napomene uz tekst.

ISBN 978-86-83491-59-9

а) Избори - Србија - Зборници б) Изборни систем - Реформа - Србија - Зборници COBISS.SR-ID 230071052

Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

Belimarkovićeveva 9, 11 000 Beograd

Telefon: 011/285 2 886

011/285 2 887

e-mail: cesid@cesid.rs

www.cesid.rs

SADRŽAJ

- 5 PREGOVOR
- 6 IZBORNE REFORME: KADA SU NEOPHODNE I KAKO DO NJIH DOĆI
Đorđe Vuković, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)
- 8 REFORMA IZBORNOG SISTEMA
Đorđe Vuković i Bojan Klačar, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)
- 19 REFORMA IZBORNE ADMINISTRACIJE
Đorđe Vuković i Bojan Klačar, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)
- 25 POLITIČKE STRANKE I IZBORNA REFORMA
Bojan Klačar i Emilija Brkić, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)
- 29 MAPA PUTA ZA IZBORNU REFORMU
Marija Vuković i Aleksandra Marković, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

PREDGOVOR



Priručnik koji je pred vama ima za cilj da ukaže na razloge zbog kojih je potrebno sprovesti izbornu reformu u Srbiji i da predloži konkretna rešenja za buduće uređenje izbornog sistema i izborne administracije. Ta rešenja će da obuhvate i razradu vremenskih rokova i dinamiku potencijalnog rada na zakonskim i podzakonskim rešenjima, kao i definisanje rokova kada bi novi zakoni stupili na snagu.

Publikacija sadrži pet celina. U prvoj celini se objašnjava kada je neophodno da se sprovede izborna reforma i na koji način, sa posebnim naglaskom na slučaj u Srbiji. U drugoj i trećoj celini, opisuju se trenutni problemi sa izbornim sistemom i izbornom administracijom i nude konkretne preporuke za njihovu reformu. U četvrtoj celini iznosimo stavove relevantnih političkih stranaka u Srbiji o izornoj reformi da bi priručnik završili detaljnom mapom vremenskih rokova i aktivnosti koje je potrebno uraditi pre stupanja na snagu novih zakona.

Predložena rešenja za izbornu reformu su nastala u okviru projekta “Jačanje odgovornosti izabranih predstavnika građana u Srbiji (*Ljudi na prvom mestu*)”, koji podržava Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID).

Priručnik je namenjen političkim strankama, političarima, organizacijama civilnog društva, medijima, ali i najširoj javnosti jer su građani neizostavan akter krupnih reformskih procesa.

U Beogradu, februara 2017. godine

Bojan Klačar

Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)



IZBORNE REFORME: KADA SU NEOPHODNE I KAKO DO NJIH DOĆI

Dorđe Vuković, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

Srbija je država koja se više od četvrt veka nalazi na putu jačanja demokratskih institucija. Ovaj pravac je definisan obnavljanjem višepartizma 1990. godine. Kao građani smo svedoci reformi u različitim aspektima društvenog i političkog života. One nas manje ili više dotiču, a često nam nije ni jasno šta je bio povod ulaska u promene, šta su razlozi zbog kojih treba menjati postojeće stanje i u kom pravcu treba da krenu promene.

Od samog vraćanja temeljima demokratije, izborni proces je u Srbiji praćen osporavanjima izbornih aktera, ukazivanjem na njegove temeljne nedostatke, a čak su se i značajni politički događaji temeljili na sporovima oko samih izbora (izbori 1997. ili 2000. godine, na primer).

Govoreći o izbornim reformama mi govorimo o jednoj širokoj oblasti koja predstavlja okvir za održavanje samih izbora. Osim izbornog sistema, u okviru izbornih reformi spadaju: izborna administracija, birački spiskovi, finansiranje izbornih kampanja i izborne kampanje i mediji u izbornom procesu.

O tome šta nedostaje izbornom procesu u Srbiji i zašto su neophodne izborne reforme govorićemo kroz svaku od navedenih oblasti.

Izborni sistem čine ona pravila koja omogućavaju da se glasanje građana prevedu u izbornu volju – izraženu kasnije kroz sastav predstavničkog tela. Kada je reč o problemima sa izbornim sistemom, bilo da se radi o nacionalnim, pokrajinskim ili lokalnim izborima govorimo o istim stvarima. Izbor narodnih predstavnika je depersonalizovan i kao posledicu imamo sledeće situacije: (1) građani ne znaju kandidate za koje glasaju (izborna lista sa 250 kandidata bez regionalnog predznaka), (2) nemaju mogućnost da za njih glasaju (zatvorena lista) te potom u parlamentu (3) ne poznaju svoje predstavnike ili ih (4) uopšte nemaju s obzirom na region iz koga dolaze (jedna izborna jedinica dovodi do nemanja regionalne ili lokalne zastupljenosti).

Izborna administracija čini uži deo administracije koji je zadužen za sprovođenje izbornih radnji i izbornih procedura u smislu omogućavanja glasanja, prebrojavanja i utvrđivanja rezultata izbora. U kojim situacijama mi govorimo o propustima u radu izborne administracije? Kada god se pojave problemi oko rada biračkih odbora u toku

izbornog dana, kada nije jasno i precizno utvrđeno kako se glasalo na svakom biračkom mestu, kada javnost nema informacije šta se dešavalo na biračkim mestima a pojavljuju se izazovi, kada se na utvrđivanje rezultata po biračkim mestima čeka nekoliko dana, kada se iz zapisnika ne može utvrditi kako se glasalo na biračkom mestu, kada se izmeša i (ili) izgubi izborni materijal – sve ovo ukazuje na propuste u radu izborne administracije.

Rad državne administracije koja uređuje određene delove izbornog procesa najviše je vidljiv u segmentu **vođenja biračkih spiskova**. Kada god se desi situacija da građani nisu upisani u birački spisak, kada se u njemu pojavljuju birači koji trajno ne žive na navedenim adresama, kada postoje preminula lica kao potencijalni glasači, mi onda govorimo o efektima lošeg rada različitih delova državne administracije (policija, granične službe, zdravstvene ustanove) i neispunjavanja zakonskih obaveza od strane građana.

I u značajno razvijenijim demokratijama od ove u Srbiji, **tokovi novca u politici** su prekriveni velom tajne. U Srbiji se neretko dešavalo da sami akteri ukazuju na to kako su kršili norme o finansiranju izbornih kampanja, a vidljivo je bilo da aktivnosti pojedinih aktera značajno prevazilaze prijavljena sredstva (prihode). Pojedini procesi se zaustavljaju u tužilačkim ili sudskim fiokama, pa nam ove situacije svedoče o problemima u radu administracije zadužene za kontrolu tokova novca u politici, ali i o samom tužilačkom i sudskom sistemu.

Moderne kampanje su u osnovi – **medijske kampanje**. U tom smislu i izborni proces jeste u velikoj meri skopčan sa mogućnostima o dostupnosti medija izbornim akterima i profesionalnom odnosu medija prema svim učesnicima u izbornom procesu. Kada u izveštavanju ili u emisijama u izbornoj kampanji vidimo jednu ili samo određeni broj stranaka ili aktera koji učestvuju u izborima, kada postoji omalovažavanje i vređanje političkih konkurenata, kada su građani zatrpani reklamama izvan zakonskih limita, mi govorimo o lošem radu administracije zadužene za regulisanje izborne komunikacije.

Imajući u vidu obim neophodnih reformi odlučili smo da ukažemo na moguće pravce kada su u pitanju dva aspekta izbornog procesa: izborni sistem i izborna administracija. Bez namere da izdvajanjem ukažemo na posebnost ove dve teme, a druge zanemarimo, važno je ukazati da su one temelj budućih reformi. Sa njima se ovaj proces ne završava, ali bez njih je on nepotpun i započet pogrešnim putem.



REFORMA IZBORNOG SISTEMA

Đorđe Vuković i Bojan Klačar, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

Uvodne napomene

Duži niz godina u Srbiji je aktuelna ideja o promeni izbornog sistema koji je uspostavljen još 2000. godine. Do sada smo imali nekoliko „malih izbornih reformi“, od ukidanja cenzusa za stranke nacionalnih manjina, obezbeđivanja većeg učešća manje zastupljenog pola i ukidanja imperativnog mandata. Uprkos svemu tome, opšta je ocena da je postojeći izborni sistem u najmanju ruku neadekvatan za politički sistem Srbije i da je neophodna njegova promena. Ključna obeležja postojećeg proporcionalnog izbornog sistema su da se proces glasanja i distribucije mandata (ukupno 250 što je i ustavna kategorija) obavlja u jednoj izornoj jedinici, da se kandidati biraju sa zatvorene izborne liste i da se kao dodatni element pojavljuje cenzus od 5% (za stranke nacionalnih manjina važi tzv. prirodni prag).

Najvažniji nalazi

Katalog problema do kojih dovodi trenutni izborni sistem u Srbiji uključuje sledeće:

- (1) Nedovoljna geografska reprezentativnost - u poslednja tri saziva Narodne skupštine čak 88% upravnih okruga (22 od 25 okruga) nije imalo dovoljan broj poslanika, a pozitivnu zastupljenost imali su samo Beogradski, Srednjobanatski i Raški upravni okrug;¹
- (2) Nedostatak komunikacije između birača i izabranih predstavnika građana, kao posledica činjenice da se predstavnici biraju u samo jednoj izornoj jedinici;
- (3) Mali doprinos koji izborni sistem pruža procesu formiranja stabilne izvršne vlasti i
- (4) Nesposobnost izbornog sistema da dozvoli pozitivan model formiranja političkih elita jer se izborni proces obavlja po modelu zatvorenih izbornih lista i direktno je zavisano od odluka stranačkog rukovodstva ili lidera.

¹ „Više od 70% građana nedovoljno zastupljeno u parlamentu“, Nacionalna koalicija za decentralizaciju, Niš. Više na: <http://www.biramkogabiram.rs/2015/10/11/nezadovoljni-gradjani/>

Preporuke za promenu izbornog sistema koje predlaže CeSID su sledeće:

- (1) Podela Srbije na 250 izbornih jedinica u procesu glasanja (250 narodnih poslanika u Narodnoj skupštini je ustavna kategorija) umesto dosadašnje jedne izborne jedinice;
- (2) Uvođenje personalizovanog biračkog listića na kome bi biračima bila ostavljena mogućnost da glasaju i za konkretnog kandidata, a ne samo za političku stranku ili izbornu listu;
- (3) Stranka je osvojila onoliko glasova koliko su zbirno osvojili njeni kandidati u izbornim jedinicama u kojima su se kandidovali umesto aktuelnog principa u kome ukupan broj listića na kojima je zaokružena jedna izborna lista predstavlja ukupan broj glasova koje je ona osvojila u toj izornoj jedinici i
- (4) Predstavnik građana postaje onaj koga izaberu građani, a ne stranka, a na osnovu rang liste kandidata po procentu osvojenih glasova.

Kriterijumi odabira izbornog sistema

CeSID je pošao od pet ključnih zahteva ili kriterijuma koji su najvažniji u odabiru izbornog sistema: (1) reprezentativnost, (2) neposrednost, (3) formiranje stabilne vlasti i rešavanje konflikata, (4) poštovanje međunarodnih standarda i (5) formiranje stranačkih elita. U okviru svakog od ovih zahteva, opisaćemo trenutnu regulativu i najveće probleme u njenoj primeni.

U drugom delu, navešćemo preporuke imajući u vidu navedene zahteve i probleme u dosadašnjoj praksi.

Reprezentativnost

Jedan od ciljeva koji treba da se postigne pri odabiru izbornih sistema je *obezbeđenje reprezentativnosti*. Izborni sistemi treba da zadovolje tri različita tipa reprezentativnosti: geografsku reprezentativnost, reprezentativnost manjina i manjinskih grupa i političku reprezentativnost.

Geografska reprezentativnost podrazumeva da jedinice lokalne samouprave, manja i veća naseljena mesta, geografske zajednice, odnosno regioni kada su u pitanju nacionalni izbori, budu predstavljene preko svojih članova u zakonodavnim telima.

Krajnja svrha zahteva za *reprezentativnošću manjina i manjinskih grupa* jeste da utiču na reprezentativnost marginalizovanih i manjinskih grupa, što podrazumeva zastupljenost etničkih skupina u zakonodavnom telu, ali i ravnomernu zastupljenost polova.

Politička reprezentativnost podrazumeva da je procenat glasova koji osvoji neka stranka isti ili sličan procentu osvojenih mandata u zakonodavnom telu koje se bira. Ovaj tip reprezentativnosti se uzima kao najčešći obrazac kojim se ukazuje da li je u zakonodavnom telu zadovoljena forma predstavljenosti. Opšte je pravilo da izborni sistem koji dovodi do što većeg poklapanja procenta osvojenih glasova i broja osvojenih mandata ispunjava zahtev reprezentativnosti.

Važeći izborni sistem Srbije različito odgovara na svaki od postavljenih kriterijuma reprezentativnosti. Čini se da je najproblematičniji koncept geografske reprezentativnosti. Već smo ukazali, pozivajući se na istraživanje Nacionalne koalicije za decentralizaciju, da u poslednja tri saziva Narodne skupštine čak 88% upravnih okruga (22 od 25 okruga) nije imalo dovoljan broj poslanika a pozitivnu zastupljenost imali su samo Beogradski, Srednjobanatski i Raški upravni okrug.

Kada je u pitanju predstavljenost manjinskih i/ili ugroženih grupa, postojeći izborni sistem ima nekoliko dodatnih mehanizama kojima u značajnoj meri odgovara na zadate kriterijume. Kada je u pitanju predstavljenost etničkih zajednica, izborne liste koje zagovaraju interese tih grupa su izuzete od opšteg pravila o cenzusu od 5%. Za njih važi tzv. prirodni prag (to je poslednji količnik u D'Ontov-oj matrici) čime je strankama manjina omogućeno da na znatno lakši način uđu u parlament. Kada je u pitanju rodna predstavljenost, proces kandidovanja zahteva učešće barem trećine kandidata manje zastupljenog pola kojim se obezbeđuje i učešće predstavnika tog pola u parlamentu.

Kada je u pitanju politička reprezentativnost može se reći da u Srbiji postoji stepen slaganja između procenta osvojenih glasova i procenta osvojenih mandata. Ovaj stepen slaganja varira od izbora do izbora, jer je uslovljen brojem glasova koje osvoje liste koje nisu osvojile cenzusom (5%) definisan procenat glasova. Od broja tzv. „bačenih glasova“ zavisi i stepen ispunjenosti ovog kriterijuma, a od uvođenja postojećeg izbornog sistema on je bio najmanje ispunjen na izborima iz marta 2014. godine.²

² Prema efektima D'Ontove matrice koja se primenjuje za raspodelu mandata u Srbiji, tzv. bačeni glasovi se okvirno „distribuiraju“ strankama/izbornim listama koje se prošle cenzus od 5% proporcionalno osvojenom broju glasova.

Neposrednost

Uspostavljanje odnosa neposrednosti između kandidata, odnosno izabranih predstavnika građana i birača je drugi važan zahtev koji se postavlja u procesu odabira izbornog sistema. Personalizacija izbornog procesa je važna iz nekoliko razloga: 1) u izbornom procesu birači više vole da glasaju za pojedince, koji svojim ličnim kvalitetima daju garancije za program za koji se zalažu (sa tvrdnjom „Bolje bi bilo da građani imaju mogućnost da glasaju pojedinačno za odbornike ili poslanike, nego da glasaju isključivo za stranačke liste“ slaže se 63% ispitanih građana u istraživanju javnog mnjenja sredinom 2015.godine³), 2) mogućnost da se traži opoziv predstavnika koga su izabrali, ukoliko smatraju da ne obavlja posao onako kako bi građani želeli, 3) postojanje mogućnosti da svom predstavniku direktno postavljaju pitanja o politici koju sprovodi. Najvažnija posledica neposrednosti se sastoji u činjenici da birači mogu, ukoliko nisu zadovoljni ponašanjem ili radom nekog kandidata, da mu uskrate poverenje na sledećim izborima.

U postojećem izbornom sistemu u Srbiji, gde se proces glasanja obavlja u jednoj izornoj jedinici sa 250 kandidata, ne postoji ni minimalan element neposrednosti odnosno komunikacije između birača i izabranih predstavnika. U takvom sistemu, stranka (najčešće usko stranačko rukovodstvo ili lider) kreira listu kandidata, pa birači nemaju mogućnost da izraze svoje preference niti da na bilo koji način utiču na pojedinačne sudbine kandidata - glasanje se obavlja samo u bloku za izbornu listu. To znači da su narodni poslanici odgovorni samo stranci, a ne biračima.

Formiranje stabilne vlasti i rešavanje konflikata

Stvaranje mogućnosti za formiranje stabilne vlasti posle izbora spada u red dodatnih zahteva koji se postavljaju prilikom odabira izbornog sistema. Shodno efektima koje proizvode, možemo reći da većinski izborni sistemi dovode do lakšeg formiranja stabilne izvršne vlasti, dok proporcionalni modeli stvaraju fragmentisaniju političku scenu i teže dovode do formiranja političkih većina. U proporcionalnim sistemima najčešće dolazi do stvaranja koalicionih vlada.

³ O personalizaciji politike postoji brojna argumentacija u literaturi i iskustvima van Srbije. Linc (Juan Linz) je još pre 20-ak godina govorio da je „personalizacija liderstva, savremene parlamentarne demokratije učinila sličnim predsedničkim demokratijama“. O promenama kampanja i transformaciji političkih stranaka na evropskom tlu više u: Klaus Von Bayme, Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien, Westdeutscher Verlag, GmbH, Wiesbaden, 2000.

Osim zahteva za formiranje stabilne vlasti pred izbornim sistemom se postavlja i zahtev za rešavanjem konflikata. U državama poput Srbije koje nisu homogene, već su etnički i religijski heterogene, izborni proces je važna stepenica u institucionalnom rešavanju složenih društvenih i političkih konflikata. Izborni sistem treba da vodi računa da različitim društvenim grupama omogući učestvovanje u procesu donošenja odluka. Na taj način izborni sistem sukobljenim opcijama daje legitimitet da zastupaju grupe u sukobu, ali i obavezuje da konflikt institucionalizuju i reše u korist čitave zajednice čiji su oni članovi.

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 koalicione, s tim da su izvršne vlasti iz 2014. i 2016. godine koalicije širokog karaktera. U tom smislu možemo reći da postojeći izborni sistem, sem cenzusa koji posredno ukрупnjava političku scenu i doprinosi efektu formiranja političke većine, nema drugih efekata koji stvaraju preduslove za formiranje stabilne izvršne vlasti. U ovom kontekstu, pod stabilnom izvršnom vlašću mislimo na mogućnost formiranja homogenih političkih većina, bez prevelikog koalicionog uslovljavanja.

Kada je u pitanju zahtev za rešavanjem konflikata, postojeći izborni sistem u određenoj meri doprinosi rešavanju konflikata. On omogućava učešće političkih predstavnika etničkih grupa na nivou minimalnog broja glasova (prirodni prag), koliko je neophodno za osvajanje jednog poslaničkog mandata. Na taj način, etničke grupe imaju mogućnost da uđu u parlament i u proces donošenja odluka, a samim tim dobijaju i mogućnost da budu deo izvršne vlasti. Na taj način se eventualni konflikti rešavaju u okviru institucija, sa akterima koji imaju legitimitet, čime se promovise međuetnička politika i stvaranje međuetničkih koalicija.⁴

Na drugoj strani, izborni prag od 5% (a to je u praksi oko 200.000 glasova, sa prosečnim izlaznostima), jeste faktor koji utiče na predstavljenost pojedinih grupa u parlamentu jer je nakon izbora 2014. bilo čak 21% tzv. „bačenih glasova“. Potencijalno to može da dovede 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.

⁴ Više o izbornim sistemima kao načinu rešavanja problema u nehomogenim društvima u radovima Lijpharta (Arendt Lijphart)- konsocijativni model i Horovica (Donald Horovitz) - integrativni model.

Primenljivost i poštovanje međunarodnih standarda

Izborne formule, odnosno izborni sistemi moraju da budu primenljivi. Pod primenljivošću izbornih sistema podrazumevamo da odgovaraju istorijskim, geografskim i političkim okolnostima zemlje (isti izborni sistem može da proizvede različite efekte u različitim kontekstima), da je razumljiv biračima (shodno njihovim socio-demografskim karakteristikama) i da ispunjava niz tehničkih kriterijuma (kakvi su modeli glasanja, kako se pristupa biračkom mestu, obezbeđenje tajnosti glasanja i sl.). Sistem treba da obezbedi i 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.

Ne treba zaboraviti da svaki izborni sistem treba da odgovara međunarodnim normama i standardima. Niz međunarodnih konvencija i deklaracija (Ujedinjene nacije, OEBS, Savet Evrope) definišu standarde koji se odnose na izborne sisteme zemalja koje su članice tih međunarodnih udruženja.⁵ Deo tih standarda se ogleda u eksplicitnim načelima (neposrednost, jednakost i tajnost glasanja) koja treba svaka država članica da poštuje, dok se deo odnosi na preporuke i trendove koje države treba da prate.

Kada je u pitanju primenljivost postojećeg izbornog sistema u Srbiji on ne stvara značajnije probleme u samoj primeni. Ključni kriterijum je broj nevažećih glasova, a on se kretao u proseku oko 2%-3% u najvećem broju izbornih ciklusa, sem na izborima 2012. godine kada je postojala politička aktivnost „belih listića“ koja je povećala ovaj procenat.

Kada su u pitanju međunarodni standardi koji su opšteg karaktera i na neki način *imperativne* (obavezujuće) *prirode*, postojeći izborni sistem ne krši nijednu značajniju preporuku. Poslednja značajna promena se ticala prirode poslaničkog mandata (do 2011. godine na snazi je faktički bio imperativni mandat u kome poslanici nisu bili vlasnici mandata, već stranke), ali je ona promenjena izmenama izbornih zakona iz 2011. godine.

Formiranje stranačkih elita

Kao veliki i standardizovani organizacioni sistemi, u modernim demokratijama jedino 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 da ne treba ni da ga favorizuje.

⁵ Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), Savet Evrope (SE); za zemlje anglosaksonskog uticaja i Komonvelt (Commonwealth).

Najveći nedostatak postojećeg izbornog sistema u Srbiji ogleda se u činjenici da on nije sposoban da dozvoli pozitivan model formiranja političkih elita. Pod pozitivnim modelom formiranja političkih elita u ovom kontekstu podrazumevamo proces u kome se kandidati biraju kroz proces unutarstranačke demokratije uz mogućnost da u izbornom sistemu i birači neposredno iskažu svoje preference.

Imajući 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 uz jake liderske tendencije nisu obezbedili dovoljno jasne unutarstranačke mehanizme u kojima postoje demokratski postulati izbora političkih kandidata.

U praksi je tako najčešći slučaj da lideri stranaka i uža rukovodstva određuju ko će biti kandidati na izbornoj listi. To im omogućava da direktno određuju kvalitet političke elite. To znači da se više ceni odnos kandidata sa vrhom stranke ili liderom, kao i njihova lojalnost prema njima lično a ne prema stranačkom programu, nego prepoznatljivost i priznatost u lokalnoj zajednici, obrazovanje, profesionalni status ili uspešna karijera. Izbor političke elite nije po kriterijumima poželjne elite, već po kriterijumima koje određuju stranački lideri. Tako građani nemaju značajnijeg upлива u ovaj izbor (ne mogu neposredno da utiču na selekciju kandidata) i mogu samo da potvrde ili ne izbor stranačkog rukovodstva.

Preporuke za izmenu izbornog sistema u Srbiji

U Srbiji je 1990. godine uveden većinski dvokružni izborni sistem i po toj izornoj formuli su održani prvi višestranački izbori. Bez obzira na brojne prednosti koje nosi većinski sistem (direktna veza birača i predstavnika, predstavljenost svih izbornih jedinica, stabilna vlada), on je u Srbiji pokazao veliki broj nedostataka. Oni su bili, pre svega, povezani sa manipulacijama oko izborne geografije odnosno broja i veličine izbornih jedinica (što dovodi do velike disproporcije između procenta osvojenih glasova i procenta osvojenih mandata), favorizovanja nezavisnih kandidata i destabilizacije političke scene kao nus-proizvoda većeg broja nezavisnih političkih subjekata. Opozicija je nakon ovih izbora insistirala na promeni izbornog sistema, pa su sledeći izbori održani po proporcionalnoj formuli, u kojoj je Srbija bila podeljena na devet izbornih jedinica. Na parlamentarnim izborima 1997. godine bilo je 29 izbornih jedinica, dok je trenutni izborni sistem u primeni od 2000. godine, sa teritorijom čitave zemlje kao jedne izborne jedinice. Sve vreme cenzus iznosi 5%, a preračunavanje glasova u mandate obavlja se po D'Ontovoj formuli.

CeSID je formulisao set preporuka koje su definisane na osnovu gore definisanih zahteva koji se postavljaju pred izborne sisteme i na osnovu problema do kojih je dovela primena trenutnog izbornog sistema u Srbiji.

Preporuke koje predlažemo idu u pravcu uvođenja personalizovanog proporcionalnog sistema u Srbiji. Preporuke za promenu izbornog sistema su sledeće:

PREPORUKA 1: 250 izbornih jedinica

Trenutni izborni sistem predviđa da se 250 narodnih poslanika bira u jednoj izornoj jedinici. Broj poslanika ne može da se promeni bez promene Ustava kao najvišeg pravnog akta.

Prva preporuka se odnosi na uvođenje 250 izbornih jedinica, umesto jedne, kako bi se proces glasanja obavljao u 250 izbornih jedinica umesto u jednoj. U slučaju da dođe do promene Ustava u pogledu broja poslanika, sistem može da se prilagodi novonastaloj situaciji.

Izborne jedinice treba da budu približno iste veličine po broju birača. Svaka stranka ili lista mora da prijavi kandidate u barem jednoj trećini izbornih jedinica, osim stranaka manjina koje to treba da urade u jednoj desetini izbornih jedinica. Osim imena svakog kandidata, stranka / subjekt mora da naznači izbornu jedinicu u kojoj se on kandidovao. Ovo će dugoročno „primorati“ političke subjekte na odabir i kandidovanje većeg broja kvalitetnih osoba, koje građani prepoznaju po profesionalnom angažmanu u zajednici.

Uvođenje 250 izbornih jedinica u ovakvom sistemu neće dovesti do problema u izornoj geografiji. U proporcionalnom izbornom sistemu, problemi „krojenja“ izbornih jedinica koji postoje u većinskom izbornom sistemu ne proizvode efekat manipulacije sa izbornom geografijom. Potencijalne manipulacije u formiranju izbornih jedinica utiču samo na unutarstranačke odnose. Bolja pozicija kroz „prekranje“ izbornih jedinica može se steći samo na štetu kolega iz istog subjekta što otvara pitanje njihove motivacije da se bore za svoju kandidaturu, a time neposredno i za stranački rezultat u celini.

Na taj način će se uvažiti sve specifičnosti različitih sredina u Srbiji: političke, ekonomske i geografske.

PREPORUKA 2: Personalizovani stranački glasački listić

Preporuka je da ubuduće glasački listić sadrži imena kandidata sa političkim strankama koje su ih kandidovale (na primer, Petar Petrović, ispred stranke A i tako redom). Na

taj način, građani će imati priliku da glasaju za „konkretno ime i prezime“ kandidata, imajući u vidu njegove lične i profesionalne kvalitete, ali će građanima biti ostavljena i mogućnost da znaju stranačku pripadnost kandidata. Osim imena svakog kandidata, stranka mora da naznači i izbornu jedinicu u kojoj se on kandidovao. Po završetku procesa kandidovanja formiraju se liste kandidata iz različitih stranaka po svim izbornim jedinicama.

Svaki birač će u okviru svoje izborne jedinice imati spisak kandidata, koji će se tu naći „imenom i prezimenom“, ali i sa stranačkom pripadnošću. Svoj izbor birači će iskazivati glasanjem za jednog od ponuđenih kandidata. Glasačima se omogućava da iskažu sve motive odabira određene stranke: 1) oni mogu da glasaju za pojedince bez obzira na to iz koje su stranke (na osnovu njihovih biografija), 2) za stranku, bez obzira na to koji je pojedinac predstavlja (glasanje na osnovu stranačke identifikacije) i 3) mogu da imaju i neki potpuno drugačiji motiv. Veza sa kandidatima se nastavlja i posle izbornog procesa, jer se tačno zna koji predstavnik dolazi iz koje izborne jedinice.

Na taj način se napušta dosadašnja praksa glasanja koja je podrazumevala da se na glasačkom listiću nalaze samo nazivi izbornih lista (bez obzira na to što je po biračkim mestima postojao spisak kandidata, građani najčešće nisu znali koji kandidati sačinjavaju koju izbornu listu).

PREPORUKA 3: Rezultati glasanja

Prema novoj izbornoj formuli, stranka je osvojila onoliko glasova koliko su zbirno osvojili njeni kandidati u izbornim jedinicama u kojima su se kandidovali, što znači da se zadržava visoka proporcionalnost između broja osvojenih glasova i broja dobijenih mandata. To znači, na primer, ukoliko kandidati neke stranke zbirno osvoje u svim izbornim jedinicama u kojima su se kandidovali 25% glasova ta stranka će imati približno 25% mandata u Narodnoj skupštini. Sve liste koje osvoje više od 5% važećih glasova na izborima ulaze u proces raspodele mandata. Za stranke manjina ova kvalifikacija nije neophodna i one ulaze u skupštinu ukoliko osvoje barem jedan mandat. Raspodela mandata se vrši po sistemu najvećih količnika (D'Ontova formula),⁶ kao što je bilo i do sada.

Gledano sa aspekta stranačkog rezultata, zadržava se ključna prednost proporcionalnog sistema u nehomogenim društvima, a to je visoka proporcionalnost između procen-

⁶ U sistemu najvećih količnika (tzv. D'Ontov sistem) mandati se raspodeljuju tako što se ukupan broj glasova koji je dobila svaka pojedina izborna lista podeli brojevima od jedan do 250. Dobijeni količnici razvrstavaju se po veličini, a u obzir se uzima 250 najvećih količnika. Svaka izborna lista dobija onoliko mandata koliko se najvećih količnika koji joj pripadaju nalazi među 250 najvećih. Poslanički mandati se dodeljuju kandidatima sa izborne liste prema njihovom redosledu, počev od prvog kandidata sa liste.

ta osvojenih glasova i procenta osvojenih mandata. Nema nikakvih razlika u pogledu broja glasova koje stranka osvoji putem kandidatskih lista u kojima građani glasaju za konkretnog pojedinca (nov predlog) u odnosu na ono što su stranke do sada osvajale na zatvorenoj listi (postojeći predlog). Bolji izborni rezultat imaće one stranke koje biračima ponude kvalitetnije kandidate. To znači da će stranke ubuduće moći da dobiju glasove i na račun stranke u celini (njegov imidža, programa, stranačke identifikacije), ali i na osnovu angažmana, kvaliteta i uticaja predloženih kandidata. Manje glasova osvojiće one stranke koje budu nastavile politiku netransparentnog protežiranja određenih kandidata koji nemaju podršku birača.

PREPORUKA 4: Predstavnik građana postaje onaj koga izaberu građani, a ne stranka

Preporuka je da izborni sistem bude takav da stranke ni na koji način ne mogu da utiču na to koji od kandidata postaje izabrani predstavnik građana. Nova rešenja bi predviđela da se u okviru svake stranke napravi lista kandidata prema procentu glasova koji su ostvarili na izborima. Procenat glasova se dobija stavljanjem u odnos ukupnog broja upisanih birača po toj izornoj jedinici i broja glasova koje je svaki kandidat osvojio. Stranačka lista uspešnosti se pravi tako što je prvi kandidat onaj sa najvećim procentom osvojenih glasova, drugi sa drugim najvećim procentom i tako redom. Ukoliko je neka lista osvojila, na primer, pet mandata, u parlament ulazi prvih pet kandidata te liste sa najvećim procentom osvojenih glasova.

U igri ostaje cenzus od 5% koji u ovakvom izbornom sistemu ima svrhu da smanji fragmentaciju stranačke scene.

Postoje dva osnovna razloga zašto se prilikom odabira narodnih predstavnika u obzir uzimaju procenti a ne apsolutni brojevi. Prvi, jer će postojati razlika u veličini izbornih jedinica. Drugi razlog je što se na ovaj način „nagrađuje“ visoka izlaznost na izborima: ukoliko u nekoj izornoj jedinici imamo visoku izlaznost može se desiti da dva prvoplasirana kandidata uđu u Narodnu skupštinu, a ukoliko na izbore u drugoj izornoj jedinici izađe mali broj građana desiće se da nijedan kandidat ne uđe u parlament.

Napominjemo da neće pobednik u svakoj izornoj jedinici postati i predstavnik građana - čak može da se desi i da kandidat osvoji 60% ili 70% glasova u nekoj izornoj jedinici, a da pri tome ne uđe u skupštinu - ukoliko njegova stranka nije osvojila dovoljno glasova da pređe izborni cenzus. Neće ni svi pobednici u izbornim jedinicama čije su stranke osvojile mandate ući u parlament. Može se desiti da neka stranka osvoji dva ili

tri mandata a da nijedan od njenih kandidata ne bude ni prvi ni drugi u svojim izbornim jedinicama, pa će neki od njenih kandidata kao treće plasirani ući u Narodnu skupštinu.

Ovakvim rešenjem se prevazilazi dosadašnja praksa koja je obilovala brojnim nedemokratskim, a neretko i potpuno privatno motivisanim mehanizmima odabira kandidata koji će kasnije postati predstavnici građana. Konačnu odluku je uvek donosio stranački vrh zbog nepostojanja unutarstranačke demokratije i mogućnosti da birači (na bilo koji način) neposredno utiču na selekciju kandidata.

Ključni nalazi

Polazeći od četiri ključna problema trenutnog proporcionalnog izbornog sistema u Srbiji - depersonalizovanost poslanika (gubljenje veze između izabranih predstavnika i birača), fragmentacija stranačkog parlamentarnog sistema, metropolizacija reprezentacije (većina poslanika dolazi iz većih gradova, pa često i više od milion birača nema svog predstavnika u parlamentu) i negativna selekcija kandidata, CeSID je predložio preporuke za izmenu izbornog sistema u pravcu usvajanja personalizovanog proporcionalnog sistema.

Predložene preporuke imaju za cilj da zadrže najbolje iz trenutnog sistema – visoka proporcionalnost između broja osvojenih glasova i osvojenih mandata (uz zadržavanje cenzusa od 5% i D'Ontov-og sistema) i uvedu u praksu rešenja koja će da (1) osnaže vezu između narodnih poslanika i birača, (2) omogućće ravnomerniju geografsku reprezentaciju, (3) podstaknu procese unutarstranačke demokratije, (4) omogućće biračima da neposredno izraze svoje preference u selekciji kandidata i (5) stvore preduslove za pozitivnu selekciju političkih elita u Srbiji.



REFORMA IZBORNE ADMINISTRACIJE

Dorđe Vuković i Bojan Klačar, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

Uvodne napomene

Izborne procedure i izborna administracija predstavljaju oblast sa mnogo izazova koji se ponavljaju od izbora do izbora. Zakonska regulativa je neusklađena pa je neophodno učiniti napore da se sva akta koja tretiraju izbornu materiju međusobno usaglase i usklade – prvenstveno nadležnosti različitih izbornih organa i rokovi koji moraju da se ispoštuju, odnosno razni zakoni, pravilnici i propisi, kako ne bi dolazilo do kontradiktornih postupanja i odluka.

Zakonski i institucionalni okvir koji prati regulaciju izborne administracije godinama nije bitnije promenjen i iz njega se generišu brojni problemi koji nastaju u izborima. Zbog tenzija i većeg broja nepravilnosti, svi ti problemi su se multiplikovali na izborima 2016.

Izborna administracija u Srbiji

Izborna regulativa u Srbiji ne poznaje stalnu profesionalnu izbornu administraciju koja bi objedinjavala sve aspekte izbornog procesa - od evidencije birača, preko organizovanja i sprovođenja izbornog procesa, finansiranja, praćenja uloge medija, do analiziranja i iniciranja usavršavanja izbornog sistema i procesa. Izborna administracija odnosi se samo na izborne organe.

Organi za sprovođenje izbora su Republička izborna komisija (RIK), birački odbori i opštinske/gradske izborne komisije.

Zakon o izboru narodnih poslanika kaže da se članovi RIK-a imenuju na četiri godine (tj. koliko traje mandat poslanicima u Narodnoj skupštini), a birački odbori i opštinske/gradske izborne komisije za svake izbore.

U dosadašnjoj praksi izbornih procesa uočen je niz problema u vezi sa njihovim funkcionisanjem koji su kulminirali na poslednjim izborima 2016.

U prvom delu ćemo ukazati na ključne izazove u vezi sa izbornom administracijom, da bismo u nastavku naveli preporuke sa ciljem unapređenja čitavog izbornog procesa.



Nestalni karakter izborne administracije

Glavni nedostatak *ad hoc* izborne administracije ogleda se u tome što ona nema stabilnu strukturu, stalne izvore finansiranja, ciljeve i jasno utvrđena pravila. To za posledicu često ima njenu nedovoljnu stručnost za obavljanje izbornih radnji, pa se neke greške pojavljuju iznova u svakom izbornom procesu.

U najvećem broju slučajeva posao izborne administracije obavljaju lica koja nisu obučena niti dovoljno kvalifikovana za vršenje tog posla. Ta lica ovaj posao obavljaju samo tokom izbornog procesa, a nakon njegovog završetka se vraćaju svojim redovnim aktivnostima.

Sastav biračkih odbora, opštinskih/gradskih izbornih komisija, pa i samog RIK-a, kao centralnog organa za sprovođenje izbornog procesa, zavisi od rasporeda snaga u republičkom ili lokalnim parlamentima što dovodi u pitanje nezavisnost od stranačkih uticaja, smanjuje nivo poverenja građana u nepristrasnost odluka i demokratičnost izbornog procesa u celini.

Nadležnosti izborne administracije

Prema trenutnoj regulativi, RIK je nadležan za samo jedan deo izbornog procesa – neposredno organizovanje i sprovođenje izbora i tu možemo da govorimo o uskoj izbornoj materiji. Nju možemo podeliti u nekoliko ključnih segmenata: proces kandidovanja, sprovođenje izbora, birački spiskovi i utvrđivanje rezultata izbora. Obe komisije – centralni i lokalni nivo se pojavljuju i u procesu zaštite izbornog prava, jer su prva instanca kojoj se javljaju oni koji smatraju da su nekom radnjom ili konkretnim delom oštećeni u korišćenju svog izbornog prava.

Važni delovi izbornog procesa nisu u nadležnosti izborne administracije, poput uloge medija, finansiranja političkih aktivnosti i vođenja biračkog spiska. Oni su disperzirani po drugim institucijama koji imaju malu ili nikakvu koordinaciju sa izbornom administracijom.

Upravo među njima posmatrači i beleže brojne nepravilnosti, za čije prevazilaženje su potrebna sistemska rešenja i kontinuiran rad izborne administracije.

Nemogućnost pokretanja postupka po službenoj dužnosti

RIK može da, ukoliko utvrdi da je prekršeno izbornopravo i po usvojenom prigovoru birača, kandidata ili podnosioca izborne liste, ponovi postupak glasanja, poništi postupak ili radnju kojim je prekršeno izbornopravo.

Izborni organi, međutim, nemaju nadležnost da u cilju zaštite izbornog prava pokreću postupke po službenoj dužnosti protiv političkog subjekta ili zaposlenog u izbornoj administraciji, čime veliki broj prekršaja i povreda zakona ostaje bez adekvatne sankcije, što povratno negativno utiče na subjekte u izbornom procesu i motiviše ih da krše izbornopravo.

Niski kapaciteti za sprovođenje izbora stalnih i proširenih sastava biračkih odbora

U prošireni sastav biračkih odbora, opštinskih/gradskih izbornih komisija i RIK-a ulazi po jedan predstavnik podnosioca izbornih lista. Ne postoje jasni kriterijumi koje bi predstavnici proširenog sastava trebalo da ispune da bi mogli da uđu u prošireni sastav organa koji sprovode izbore, kao što ne postoje ni jasni kriterijumi ili kvalifikacije za izbor predstavnika u stalni sastav izbornih organa.

Ovakve odredbe i nedovoljno odgovoran odnos stranaka prema organima koji sprovode izbore omogućavaju da se u prošireni sastav izbornih organa imenuju i lica nedovoljne stručnosti ili lica koja nisu u dovoljnoj meri upoznata sa postupkom sprovođenja izbora. Nedovoljno poznavanje procedura i neobučenost dovodi do proizvoljnog tumačenja, konflikata, grešaka, prijavljivanja nepravilnosti i u slučajevima kada do njih ne dođe, a neretko do otežavanja ili prekidanja glasanja.

Istovremeno, nedostatak redovne edukacije za stalne sastave biračkih odbora dovodi do grešaka na biračkim mestima, koje su najizraženije u utvrđivanju rezultata posebno kada je zbog neizvesnosti rezultata ili spajanja izbora na više nivoa, birački odbor izložen dodatnom pritisku. U tom pogledu su posebno indikativni izbori 2016, kada je održavanje izbora na više nivoa uz podignute tenzije i neizvestan ishod, dovelo do brojnih problema na biračkim mestima.

Preporuke za izmenu izborne administracije u Srbiji

Kako se ne bi ponavljale greške iz prošlosti, važno je ponuditi sistemska rešenja za sve uočene probleme u radu izborne administracije. CeSID je formulisao set preporuka koje su definisane na osnovu gore definisanih problema i one idu u pravcu uvođenja profesionalne izborne administracije u Srbiji.

PREPORUKA 1: Formiranje profesionalne izborne administracije

Formirati trajnu, profesionalnu izbornu administraciju koja bi objedinjavala sve poslove vezane za izborni proces. Ona bi bila zaštićena od smene vlasti, rasporeda i odnosa stranaka u parlamentu i izbornih rezultata.

Članovi centralnog izbornog organa bi bili imenovani na vremenski period duži od trajanja jednog izbornog ciklusa – na primer, na pet, sedam ili više godina i tako bi se sprečilo da promene u parlamentu utiču na rad članova.

Definisati zakonom jasne kriterijume za rad u izornoj administraciji po dosadašnjim iskustvima i primerima dobro uređenih izbornih administracija: zavisno o kom organu je reč, da poseduje iskustvo od tri do pet godina u sprovođenju izbora; da ne obavlja dužnost u organima stranke, udruženju ili fondaciji koje su organizaciono ili finansijski povezane sa strankom, niti da je uključen u bilo kakvu stranačku aktivnost; da nije funkcioner ili zaposlen u organima izvršne vlasti; da mu nije bila izrečena kazna za radnju koja predstavlja težu povredu izbornih zakona ili propisa za koju je lično odgovoran. Time lista kriterijuma ne mora da bude iscrpljena.

Članovi opštinskih/gradskih izbornih komisija ili biračkih odbora mogu da budu zaposleni u upravi - na centralnom nivou ili nivou opštine. Oni bi imali zaduženja za neke aspekte izbornog procesa u periodima između dva kruga izbora – na primer, starali bi se o biračkom spisku, unapređenju izbornih procedura, sprečavanju sukoba interesa. Samim tim što su zaposleni u upravi, njihova odgovornost za radnje u toku izbornog procesa bila bi veća, a proces sprovođenja izbora bi se učinio efikasnijim.

PREPORUKA 2: Proširivanje nadležnosti izornoj administraciji

Proširiti listu nadležnosti izornoj administraciji, sa uže izborne materije na kompletan izborni proces koji treba da uključi regulaciju izborne komunikacije (ponašanje medija u izbornom procesu), finansiranje političkih aktivnosti i vođenje biračkog spiska.

Na ovaj način će se preduprediti greške koje nastaju zbog nekoordinacije raznih tela koja se trenutno bave ovim izbornim aspektima čime se stvaraju uslovi da se tokom čitave godine (a ne samo u izbornim kampanjama) stručnjaci bave unapređenjem izbornog procesa.

PREPORUKA 3: Mogućnost da izborna administracija podnosi izborne inicijative

Izborna administracija treba da raspolaze zakonodavnom inicijativom u oblasti izbornog prava. Smisao stalne izborne administracije jeste da permanentno prati stanje u izbornom procesu, analizira stanje izborne demokratije, organizuje istraživanja, angažuje stručnjake i nevladine organizacije u analiziranju pojedinih otvorenih pitanja, prati uporednopravna iskustva, vrši edukaciju - pa zbog svega toga mora raspolagati zakonodavnom inicijativom u oblasti izbornog prava.

Izborni organi moraju imati šira ovlašćenja u pogledu kontrole i pokretanja prekršajnih/krivičnih prijava protiv lica koja su prekršila norme izbornog prava. Od izborne administracije se očekuje da prva uoči probleme u primeni zakona u izbornom procesu, te joj zbog toga treba omogućiti i da predlaže rešenja za uočene probleme, ali i da ima mehanizam za efikasniju kontrolu i sankcionisanje prekršilaca izbornih zakona.

PREPORUKA 4: Redovna edukacija za stalne i proširene sastave biračkih odbora

Članovi proširenog sastava - predstavnici političkih stranaka/grupa građana/kandidata - moraju da budu (obavezno) osnovno obučeni za nadzor i praćenje izbornog procesa. Na taj način bi se izbegli mogući nesporazumi na biračkim mestima, a time bi se i izborni proces učinio regularnijim. Obuka svih predstavnika biračkih odbora, standardizovana i prilagođavana promenama izbornog zakonodavstva, trebalo bi da bude deo redovnih aktivnosti izborne administracije.

Predstavnici stalnog sastava izborne administracije moraju biti u sistemu stalne edukacije u skladu sa planom i programom koji će unapred biti propisan od strane centralnog organa.

Stalni sastav biračkih odbora trebalo bi da bude finansiran iz javnih izvora kao i do sada, bez obzira da li se radi o mesečnoj plati - ukoliko se uvede trajna administracija - ili dnevnicama za angažman u izbornom procesu.

Predstavnike u proširenom sastavu biračkih odbora trebalo bi da plaćaju političke stranke/grupe građana/kandidati koje oni predstavljaju iz sredstava predviđenih za finansiranje kampanje ili da svoje aktiviste i članove podstaknu da na volonterskoj bazi posmatraju izbore. Argument više u prilog ovoj tezi ogleda se i u jednostavnoj činjenici da svako treba da bude plaćen od strane onoga ko ga je i angažovao.

Sumirajući raspravu, da bi se problemi na izborima rešili na sistemski način, potrebno je reformisati izbornu administraciju u pravcu formiranja nezavisne institucije, sa proširenim nadležnostima i stalnim planom edukacija čime će se otvoriti prostor za kontinuiran rad na unapređenju izbornog procesa. Samo na ovaj način formirana institucija može da obezbedi uslove da i birači u Srbiji dobiju priliku da glasaju van tzv. kontrolisanih uslova, putem interneta a ne isključivo na biračkom mestu.



POLITIČKE STRANKE I IZBORNA REFORMA

Bojan Klačar i Emilija Brkić, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

Krajem aprila 2015. godine, Narodna skupština je formirala Akcionu grupu za reformu političkog sistema koja je za cilj postavila reformu političkog sistema uz najširi politički dijalog. Grupa je formirana na inicijativu vladajuće Srpske napredne stranke (SNS) i u njen rad su trebale da budu uključene parlamentarne i vanparlamentarne političke stranke, ali i predstavnici stručne zajednice, SANU i nevladine organizacije. Ambiciozno zamišljen plan završen je neuspešno sa prvim naznakama o održavanju vanrednih parlamentarnih izbora, bez ikakvih zaključaka i što je važnije, bez ikakvih predloga od strane najvažnije političkog aktera – SNS, bez čije političke volje nema ni reforme političkog ili izbornog sistema. Ujedno, tokom 2015. godine i CeSID je razgovorao sa predstavnicima političkih stranaka o modalitetima u reformi izbornog sistema što je bila dodatna prilika za bliže upoznavanje sa stavovima političkih stranaka.

Bez obzira što Akciona grupa za reformu političkog sistema nije opravdala svrhu svog postojanja i što nije ni za korak pomerila proces reforme političkog sistema u odnosu na postojeću situaciju, njeno kratko delovanje nam pruža osnovu da pažljivije i iznijansiranije sagledamo pozicije stranaka prema promeni izborne reforme.⁷ Sagledavanje stavova političkih stranaka, bez čije podrške nema ni izborne reforme, i njihovo poređenje sa predlozima za koje se zalažemo, pružiće nam priliku za buduće kampanje zagovaranja i rada sa političkim strankama na promeni izbornog zakonodavstva.

Srpska napredna stranka (SNS)

Vodeća stranka nije prezentovala sopstveni predlog za reformu političkog ili izbornog sistema, tako da je javnost ostala uskraćena za poziciju najvažnijeg (*veto*) igrača u trenutnom stranačkom sistemu u Srbiji. Ono što su oni kandidovali kao temu je smanjenje broja poslanika sa 250 na 150 ili 125. Kao razloge za to su naveli da je to „dobar put da se srpski parlament napravi funkcionalnijim, fleksibilnijim, operativnijim, ali i ekonomičnijim i jeftinijim“. Kao dodatni razlog navedena je i ušteda od dva miliona evra godišnje. Ukoliko stranka ostane pri ovom zahtevu, to znači da će morati da dođe i do promene Ustava jer je broj poslanika ustavna kategorija.

⁷ Ovde ćemo prezentovati stavove relevantnih političkih aktera (relevantne parlamentarne stranke) – onih koji imaju poziciju da u kratkoročnom ili srednjeročnom periodu odlučuju o oshodu izborne reforme.

Poslanička grupa Demokratska stranka (DS)

U DS su ocenili da je reforma izbornog sistema neophodna i mišljenja su da je potrebno menjati način izbora poslanika i odbornika, odnosno da je potrebno uvesti personalizovani proporcionalni izborni sistem. Ideja je da u Srbiji bude onoliko izbornih jedinica, koliko se poslanika/odbornika bira u skupštinama, da svaka stranka kandiduje jednog kandidata za jednu izbornu jedinicu, a da se svi glasovi svih kandidata jedne stranke sabiraju i na taj način se dodeljuju mandati najbolje plasiranim kandidatima. U DS se zalažu da se i predsednici opština, kao i gradonačelnici biraju direktno. DS ističe da je potrebno razmišljati ili o zadržavanju postojećeg načina izbora predsednika Republike, uz promenu ovlašćenja, ili pak zadržati ovlašćenja, ali menjati način izbora predsednika.

Poslaničke grupe Boris Tadić - Socijaldemokratska stranka, Zajedno za Srbiju, Zeleni Srbije

U SDS-u smatraju da je neophodno smanjiti broj narodnih poslanika na 150 i uvesti personalizovani proporcionalni izborni sistem. SDS se, takođe, zalaže za uvođenje neposrednog izbora gradonačelnika i predsednika opština, kao i izbora predsednika Republike.

Poslanička grupa SPS

SPS se zalaže za smanjenje broja narodnih poslanika, uz prethodno utvrđivanje kriterijuma koji će uzeti u obzir reprezentativnost svakog poslaničkog mesta u odnosu na broj stanovnika. Oni predlažu da Narodna skupština ubuduće broji 190 narodnih poslanika.

SPS je za depersonalizaciju političkog sistema, a kada je u pitanju izbor predsednika Republike, ističu da je potrebno dobro razmisliti da li će se menjati sadašnji način izbora, kao i da će SPS insistirati da se ovlašćenja predsednika svedu na protokolarni nivo, ukoliko se bude birao u Narodnoj skupštini. U SPS se zalaže za modifikaciju postojećeg izbornog sistema u personalizovani proporcionalni izborni sistem.

Stavovi ostalih političkih stranaka

Nova Srbija se izjasnila za većinski dvokružni sistem. SVM je, s druge strane, protiv povratka na bilo koji većinski sistem već predlažu zadržavanje nekog od oblika propor-

cionalnog sistema, uz uvođenje stepenastog cenzusa za koalicije. SVM takođe predlaže da predsednik Republike bude biran od strane narodnih poslanika u Narodnoj skupštini. SDPS se zalaže za uvođenje stepenastog izbornog cenzusa, modifikaciju raspodele poslaničkih mandata i *personalno-proporcionalni izborni sistem*.

Pokret Dosta je bilo nije izlagao svoj predlog u okviru Akcione grupe, ali su sa njim izašli u javnost uoči izbora 2016. Oni se zalažu za uvođenje mešovitog izbornog sistema za izbor poslanika gde bi se deo poslanika birao po proporcionalnom sistemu (personalizovan), a deo po većinskom sistemu (dvokružni sistem). Predlog LSV više se bavi promenama u broju i veličini izbornih jedinica, nego ostalim finesama u izbornom sistemu.

Nedostatak za ovu diskusiju predstavlja činjenica da SRS i Dveri nisu izneli svoje predloge u Akcionoj grupi (tada nisu bile parlamentarne stranke), dok u javnosti retko ili nikada govore o ovoj temi pa njihov odnos prema izbornoj reformi nije do kraja definisan.

Diskusija

Šta nam pokazuju prethodni stavovi odnosno pozicije stranaka prema izbornoj reformi? Ukazaćemo na tri najvažnije grupe zaključaka. Prvo, najvažnija stranka (SNS), bez čije podrške nema ni izborne reforme, nije izašla sa sopstvenim predlogom čime smo ostali uskraćeni za poziciju aktera koji čitav proces može da pokrene i dovede do kraja. Drugo, stranke koje su izlazile sa sopstvenim predlozima optiraju ka personalizaciji izbornog sistema, bez obzira da li se radi o personalizaciji u okviru proporcionalnog sistema (što je najčešći slučaj), odlaska ka mešovitom ili povratku na većinski sistem (izuzetno retko). I na kraju, političke stranke ne izlaze sa predlozima za promenu izborne administracije što može da predstavlja veliki problem imajući u vidu probleme sa sprovođenjem izbora. Zanimljivo je da su stranke veoma otvorene za debatu o tome da li je neophodno zadržati direktan izbor predsednika Republike.

Kada je reč o principima koje je CeSID promovisao, oni su izričito sadržani u predlozima DS, SDS, SDPS i SPS. Još preciznije, predlozi ovih stranaka su gotovo identični onome što CeSID zagovara, sa manjim promenama, od 2007. godine. Dosta je bilo predlaže mešoviti model, ali u delu koji se odnosi na proporcionalne izbore se zalaže da to bude na principima personalizacije sistema.

Uspeh koji je napravljen u ovoj kampanji zagovaranja je što je izborna reforma opet na agendi političkih stranaka i stručne javnosti i da su sve opcije koje postoje u korelaciji sa principima dobrog izbornog zakona koji je iniciran i predložen od strane CeSID-a.

To znači da se nalazimo u fazi kada je potrebno obezbediti političku volju vladajuće stranke i veoma konkretno raditi na novim predlozima u okviru Radne grupe.



MAPA PUTA ZA IZBORNU REFORMU

Marija Vuković i Aleksandra Marković, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

U pravnom sistemu Republike Srbije, nakon Ustava, zakon je najviši pravni akt, koji je ujedno i opšti i osnov za donošenje svih drugih akata niže pravne snage. Zakonima se uređuju društveni odnosi, društvena pravila se pretvaraju u norme, a one su obavezujuće za sve građane. Pravni sistem jedne države nije statična i nepromenljiva forma, što znači da su svi pravni akti države podložni izmenama. Ipak, promene ne bi trebalo da postanu svakodnevna praksa, one moraju biti promišljene, dobro obrazložene, u skladu sa standardima evropske pravne regulative i moraju pratiti određene procedure koje su regulisane Ustavom Republike Srbije, Poslovnikom Narodne skupštine i Poslovnikom Vlade.

Uobičajena procedura i *put zakona*, od nastanka ideje za novim zakonom/izmenom ili dopunom postojećeg zakona do nastanka novog zakona/izmene ili dopune postojećeg zakona, uključuje poštovanje sledećih procedura.

Najpre, zakon može da predloži svaki narodni poslanik, Vlada Republike Srbije, Skupština Autonomne pokrajine, najmanje 30.000 birača, kao i Zaštitnik građana i Narodna banka Srbije u oblastima iz svoje nadležnosti. Da bi nacrt zakona postao predlog zakona neophodno je nacrt dostaviti nadležnim organima iz oblasti koju zakon reguliše, kako bi ovi organi izneli obavezno mišljenje na nacrt zakona. Po dobijanju mišljenja nadležnih organa, ovlašćeni predlagač zakona podnosi predlog zakona u obliku u kome se zakon donosi, sa obrazloženjem.⁸ Predlog zakona koji je upućen Narodnoj skupštini predsednik Narodne skupštine, odmah po prijemu, dostavlja narodnim poslanicima, nadležnom odboru i Vladi, ako ona nije predlagač.⁹ Kada se predlog zakona uvrsti u dnevni red¹⁰ Narodne Skupštine, predlog zakona najpre razmatraju nadležni odbori i Vlada, ako nije predlagač zakona. Putem instituta javnog slušanja članovi odbora i drugi narodni poslanici dobijaju potrebne informacije, stručna mišljenja i komentare o predlogu zakona. Po završetku javnog slušanja ovlašćeni predlagači/nadležni odbori mogu da daju predlog za izmenu predloga zakona (podnošenje amandmana). Pre razmatranja predloga zakona

⁸ Uz predlog zakona, predlagač dostavlja izjavu da je predlog zakona usklađen s propisima Evropske unije, ili da ne postoji obaveza usklađivanja, ili da zakon nije moguće uskladiti s propisima Evropske unije, i tabelu o usklađenosti predloga zakona s propisima Evropske unije.

⁹ Predlog zakona se dostavlja i Zaštitniku građana, odnosno Narodnoj banci Srbije, ako uređuje materiju iz njihove nadležnosti.

¹⁰ Ne kraće od 15 dana od dana podnošenja predloga zakona. Ukoliko je predlog zakona u hitnom postupku, može da se uvrsti u dnevni red NSRS u roku od 24h pre početka sednice.

na sednici NSRS (na Danu za glasanje), sprovodi se postupak načelnog pretresa o predlogu zakona koji vodi nadležni odbor Narodne skupštine. Narodna skupština u Danu za glasanje odlučuje o predlogu zakona u načelu, pojedinostima i u celini. Ukoliko je predlog zakona prihvaćen u načelu, pristupa se odlučivanju o amandmanima. Na kraju, narodni poslanici odlučuju (glasaju) o predlogu zakona u celini.

Da bismo jasnije predstavili proceduru donošenja/izmene zakona, na ovom mestu ćemo pokazati kako bi praktično izgledala izmena Zakona o izboru narodnih poslanika odnosno donošenje novog Zakona o državnoj izbornoj komisiji. Put ovih konkretnih zakona izgledao bi ovako:

- **Formiranje radne grupe.** Radna grupa bi bila osnovana sa ciljem da formuliše nacrt izmene/dopune Zakona o izboru narodnih poslanika i nacrt Zakona o državnoj izbornoj komisiji. Članovi radne grupe bili bi: predstavnici Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu (kao nadležno ministarstvo) i ostalih nadležnih institucija, predsednici Republičke i Pokrajinske izborne komisije, predstavnici Pokrajinskog sekretarijata za regionalni razvoj, međunarodnu saradnju i lokalnu samoupravu, kao i predstavnici stručnih instituta/organizacija (profesori, pravnici, stručnjaci i predstavnici nevladinog sektora sa ekspertizom u ovoj oblasti, koji mogu da utiču da nacrt bude što bolji). Nakon formulisanja, nacrt (izmene/dopune) zakona bio bi prosleđen na davanje mišljenja/priloga sledećim institucijama:
 - Republičkom sekretarijatu za zakonodavstvo i Ministarstvu finansija;
 - Kancelariji za evropske integracije i Republičkom sekretarijatu za javne politike;
 - Kancelariji za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR).
- **Javna rasprava.** Nakon dobijanja stručnih mišljenja/priloga, nacrt (izmene/dopune) zakona se šalje Vladi Republike Srbije, koja organizuje javnu raspravu. Prema članu 41 Poslovnika Vlade RS, predlagač (u ovom konkretnom slučaju je to Vlada) „je obavezan da u pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost sprovede javnu raspravu“.¹¹ Javne rasprave imaju veliki značaj, jer one deluju kao preventivno sredstvo. Ovaj institut omogućava građanima, udruženjima i svima koji žele da doprinesu kvalitetu propisa svojim znanjem da to i učine pravovremeno.

¹¹ Poslovnik Vlade RS, Službeni glasnik RS 030/2013, 02. aprila 2013.

Ujedno, javna rasprava može da posluži kao korektiv prethodno učinjenog netransparentnog lobiranja, time što se tokom nje može pokazati da li su rešenja o kojima se raspravlja utemeljena na stvarnoj potrebi i javnom interesu da se uredi neki odnos ili ne. Takođe, cilj javne rasprave je i da što više ljudi bude jasno, nedvosmisleno i tačno obavešteno o sadržajima odredbi zakona koje se žele menjati ili uvesti.

Rok za dostavljanje inicijative, predloga, sugestija je minimum 15 dana od dana objavljivanja javnog poziva. Cela javna rasprava traje 20 dana. Predlagač (u konkretnom slučaju Vlada) je dužan da o sprovedenoj javnoj raspravi obavesti javnost objavljivanjem na svojoj internet stranici i portalu e-uprave najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja javne rasprave.

- **Predlog zakona.** Predlagač (Vlada RS) izmene/dopune Zakona o izboru narodnih poslanika i Zakona o državnoj izbornoj komisiji šalje predlog zakona (uz obrazloženje predloga) Narodnoj skupštini Republike Srbije. Predsednik Narodne skupštine dostavlja predloge (izmene/dopune) zakona narodnim poslanicima, Odboru za ustavna pitanja i zakonodavstvo i nadležnom odboru. Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo razmatra svaki predlog zakona i utvrđuje njegovu usklađenost sa ustavom Republike Srbije i pravnim sistemom, dok nadležni odbor razmatra predloge zakona u skladu sa svojim delokrugom koji je utvrđen poslovníkom.
- **Podnošenje amandmana i načelni pretres.** Amandman se podnosi kada se predlaže izmena/dopuna predloženih rešenja. Po podnošenju amandmana, nadležni odbor sprovodi načelni pretres, šalje svoj izveštaj predsedniku Narodne skupštine, a na sednici Narodne skupštine narodni poslanici takođe u načelnom pretresu raspravljaju o predloženim zakonima, sa stanovišta potrebe i razloga za donošenje zakona i načela na osnovu kojih su koncipirana predložena načela. Nakon najmanje 24h moguće je organizovati i pretres u pojedinostima, što je rasprava koja se obavlja o svakom članu predloga zakona na koji je podnet amandman i o amandmanima kojima se predlaže unošenje novih odredaba;
- **Dan za glasanje.** Dan kada se odlučuje o predlogu zakona u načelu, pojedinostima i u celini. Ukoliko je predlog zakona prihvaćen u načelu, pristupa se odlučivanju o amandmanima. Na kraju, narodni poslanici odlučuju (glasaju) o predlogu zakona u celini.

- Ukoliko se izmena/dopuna Zakona o izboru narodnih poslanika i Zakon o državnoj izbornoj komisiji usvoje, ovi akti se dostavljaju predsedniku Republike, koji donosi **ukaz o proglašenju zakona** u roku od 15 dana od dana izglasavanja zakona.¹² Zakon koji je Narodna skupština izglasala se objavljuje pre stupanja na snagu, čime bi se pružila prilika svim zainteresovanim licima da se upoznaju sa tekstem zakona. Zakon se objavljuje u „Službenom glasniku RS“ i na internet stranici NS. **Zakon stupa na snagu** najranije osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku RS“.

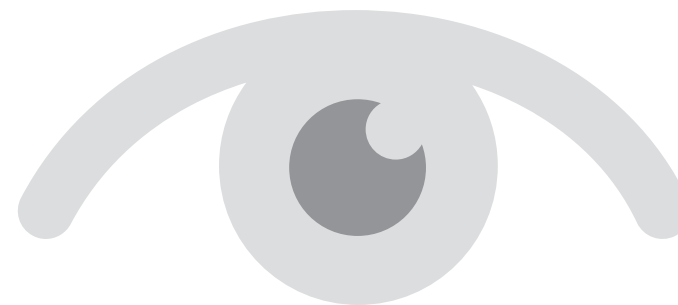
	Jan 2018.	Feb 2018.	Mar 2018.	Apr 2018.	Maj 2018.	Jun 2018.	Jul 2018.	Avg 2018.
Radna grupa								
Javna rasprava			15 dana dostavljanje inicijativa/predloga/sugestija	20 dana rasprave + 15 dana do objavljivanja okončanja				
Predlog zakona u Skupštini								
Podnošenje amandmana								
Načelni pretres								
Dan za glasanje								
Ukaz o proglašenju zakona / Stupanje na snagu								

Grafički prikaz koji je ponuđen predstavlja okvirnu procenu vremenskog perioda koji je okvirno neophodan da bi se usvojila izmena/dopuna Zakona o izboru narodnih poslanika i Zakona o državnoj izbornoj komisiji. Od momenta podnošenja predloga zakona Narodnoj skupštini, predsednik NS je dužan da zakaže sednicu NS (na kojoj će se raspravljati o predlogu zakona i podnetim amandmanima i vršiti

¹² Predsednik može da odbije da proglasi zakon uz obrazloženje, čime se zakon vraća u proceduru u Narodnu skupštinu. Ukoliko narodni poslanici većinom glasova izglasaju usvajanje zakona, predsednik je dužan da proglasi zakon.

načelni pretres) u roku ne kraćem od 15 dana od trenutka primanja predloga zakona. To praktično znači da sednica može biti zakazana za 15, 20, 60 ili više dana, što ne možemo znati.

S obzirom na činjenicu da se u Srbiji izbori održavaju češće nego što je zakonom predviđeno, CeSID predlaže da ukoliko se u prvoj polovini mandata vladajuće stranke/koalicije usvoje novi zakoni (Zakon o izboru narodnih poslanika i Zakon o državnoj izbornoj komisiji) oni počnu da se primenjuju već u prvom sledećem izbornom ciklusu. Međutim, ukoliko bi se novi zakoni usvojili u drugoj polovini mandata, CeSID predlaže da postoji odredba kojom novi zakoni stupaju na snagu tek za 5 godina (važe tek u drugom izbornom ciklusu). Na ovaj način bi bio omogućen period koji je neophodan kako bi se svi akteri izbornog procesa upoznali i edukovali u skladu sa novim zakonima.





Izrada ove publikacije omogućena je uz podršku američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj publikacije je isključivo odgovornost CeSID-a i ne predstavlja nužno stavove USAID-a ili Vlade SAD.