

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**Изборне јединице у већинским и
пропорционалним изборима**

(Мастер рад из предмета Изборно право)

Ментор: Доц. др Маја Настић

Студент: Стефан Ружић
Број индекса: М015/13

Ниш, 2015. године

САДРЖАЈ

УВОД	1
I ПОЈАМ, ВРСТЕ И КАРАКТЕРИСТИКЕ ИЗБОРНИХ ЈЕДИНИЦА	4
I. 1. Појам и значај изборне јединице.....	4
I. 2. Циљеви креирања изборне географије (геометрије)	6
I. 3. Друштвени и политички чиниоци изборне географије	9
I. 4. Типологија изборних јединица.....	12
I. 4. 1. Изборне јединице у већинским изборима (једномандатне).....	14
I. 4. 2. Изборне јединице у пропорционалним изборима (вишемандатне).....	15
I. 4. 3. Целокупна територија државе као једна изборна јединица.....	17
I. 4. 4. Компензационе изборне јединице	19
I. 5. Утицај формирања изборних јединица на резултате избора	22
I. 6. Вештачко креирање граница изборних јединица (Gerrymandering).....	25
I. 7. Критеријум за образовање изборних јединица	27
I. 8. Утицај образовања изборних јединица на представљеност одређених група.....	29
I. 8. 1. Идејно-политичке групе.....	29
I. 8. 2. Слабије заступљени пол.....	31
I. 8. 3. Националне, расне или верске мањине	33
II ПОЗИТИВНО-ПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ ИЗБОРНИХ ЈЕДИНИЦА У ВЕЛИКИМ УСТАВНИМ СИСТЕМИМА	36
II. 1. Позитивно-правно регулисање изборних јединица у Уједињеном Краљевству	36
II. 2. Позитивно-правно регулисање изборних јединица у Републици Француској	40
II. 3. Позитивно-правно регулисање изборног система у СР Немачкој.....	43
III ПОЗИТИВНО-ПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ ИЗБОРНИХ ЈЕДИНИЦА У ДОМАЋЕМ ПРАВУ	47
III. 1. Изборне јединице на републичким изборима.....	47
III. 2. Изборне јединице на покрајинским изборима.....	50
III. 3. Изборне јединице на локалним изборима	53
III. 4. Критика актуелних нормативних решења о изборном систему и изборним јединицама у праву Републике Србије	56
III. 5. Предлози за евентуалну измену позитивно-правног регулисања изборне географије у домаћем праву.....	59
IV ЕМПИРИЈСКО ПРОУЧАВАЊЕ	64
IV. 1. Историјска-генетичка анализа резултата избора с фокусом на тип изборних јединица.....	64
IV. 1. 1. Историјска анализа резултата парламентарних избора у Републици Србији по различитим моделима изборних јединица од 1990. до 2014. године	64
IV. 1. 1. 1. Анализа парламентарних избора из 1990. године у Републици Србији	65
IV. 1. 1. 2. Анализа парламентарних избора из 1992. године у Републици Србији	69
IV. 1. 1. 3. Анализа парламентарних избора из 1997. године у Републици Србији	73
IV. 1. 1. 4. Анализа парламентарних избора из 2003. године у Републици Србији	77

IV. 1. 2. Историјска анализа резултата избора у Општини Лесковац по различитим моделима изборних јединица од 1992. до 2014. године.....	81
IV. 1. 2. 1. Анализа локалних избора из 2000. године у општини Лесковац.....	82
IV. 1. 2. 2. Анализа локалних избора из 2002. године у општини Лесковац.....	87
IV. 1. 2. 3. Анализа локалних избора од 11. маја 2008. године у Граду Лесковцу.....	90
ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА.....	94
ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ.....	101
ПОПИС ОСТАЛЕ ИСТРАЖИВАЧКЕ ГРАЂЕ.....	103
САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ.....	104
CONSTITUENCIES IN THE MAJORITY AND PROPORTIONAL ELECTIONS ABSTRACT AND KEY WORDS.....	107

УВОД

Изборни систем је веома битан сегмент уставно-правног и политичког система, те као такав значајно утиче на устројство одређене државе и друштва. Појам изборног система се може посматрати и дефинисати у свом ужем и у ширем смислу. У ширем смислу, изборни систем обухвата све оно што се тиче избора, укључујући изборно право и организацију избора. Изборни систем у ужем смислу означава: а) начин на који бирачи изражавају склоност према некој партији или кандидату (начин кандидовања и гласања), б) како се ова изражена склоност прерачунава у мандате (метод расподеле мандата) и в) број, величину и границе изборних јединица (Маринковић, 2002:23). Формирање изборних јединица представља један од најважнијих елемената за изградњу доброг, ефикасног и правичног изборног система. Такође, ефективно креирање изборне географије неопходно је за остваривање веома битног елемента изборног права, а то је принцип једнакости грађана у остваривању бирачког права (начело једнаког права гласа или један човек – један глас).

У свом раду фокусираћу се на ефекте који одабир и примена изборног система у ужем смислу дају на државу, друштво и сваког појединца у њему, те циљеве које законодавци желе постићи увођењем или реформом тог система. Нарочито ћу обратити пажњу на најважнији и најманипулативнији елемент изборног система, а то је избор адекватног броја, величине и граница изборних округа. После увода, у другом делу ћу изложити појам, врсте и карактеристике изборних јединица, те узајамни утицај који имају одређени правни и друштвени фактори на изборну географију. У трећем делу ћу обрадити позитивно-правно регулисање изборних округа у законодавствима типичних представника своје врсте изборног система: Уједињеном Краљевству, Републици Француској и Савезној Републици Немачкој, као и у уставном и правном поретку Републике Србије. Затим ћу дати одређену критику актуелних нормативних решења о изборном систему и изборним јединицама у праву Републике Србије, али и предложити евентуалне измене позитивно-правног регулисања изборне географије у домаћем праву. На крају ћу извршити емпиријско проучавање и историјско-генетичку анализу резултата избора с фокусом на тип изборних јединица у већинским и пропорционалним изборима на територији Републике Србије и Општине Лесковац у периоду од 1990. године до данас.

Основне хипотезе које ће се при овом истраживању поставити и које ћу покушати да докажем или евентуално оповргнем у наредним поглављима свог рада су малобројне, али по мом суду веома важне:

1. Избор за већинске или пропорционалне изборе, односно за униноминалне или плуриноминалне изборне јединице утиче на фрагментацију партијског система (двопартијски или вишепартијски систем) и на могућност образовања јаке, стабилне и хомогене једностраначке или вишепартијске, коалиционе владе.

2. Већински избори узрокују већу важност личних квалитета кандидата за представнике код чина избора, те они доводе до чвршће везе и побољшане комуникације између бирача и њихових представника.

3. Пропорционални избори доводе до деперсонализације функције посланика и одборника; они не зависе само од бирача у њиховим изборним јединицама, већ више од воље странке која их је поставила на своју кандидатску листу.

4. Одговарајућа заступљеност жена и припадника националних мањина може се најбоље остварити у сразмерним изборима са плуриноминалним изборним јединицама, али се то може остварити уз одређене услове и у већинским изборима са униноминалним изборним окрузима.

5. Предлог за измену садашњег изборног система са Србијом као јединственом изборном јединицом у циљу боље територијалне репрезентативности у скупштини свих крајева наше државе, како урбаних тако и руралних насеља, је останак на пропорционалним изборима уз поделу Србије на неколико великих плуриноминалних изборних јединица које ће представљати поједине регионе наше земље.

6. Алтернативни предлог за реформу актуелног изборног система у Србији је прелазак на једну варијанту персонализовано-пропорционалних избора, где би се за половину или чак све народне посланике вршила лична селекција у једномандатним изборним јединицама. Начин гласања био би сличан оном у већинским изборима, док би се начин прерачунавања гласова у мандате за сваку листу вршио као на сразмерним изборима.

Значај овог истраживања се огледа у томе што је начин образовања изборних јединица, поред критеријума за освајање односно расподелу мандата, један од најважнијих елемената изборног система, а посредно и целокупног уставно-политичког

система једне земље. Циљ мастер рада је да првенствено да теоријско објашњење појма изборних јединица у већинским и пропорционалним изборима, као и да изложи њихову типологију. Такође ћу се фокусирати на позитивно-правно регулисање и нормативно стање у области изборне географије у највећим уставним системима у свету, те нарочито у Србији. Обрадићу оне уставно-политичке системе који су главни представници своје врсте, већинских избора са униноминалним изборним јединицама (апсолутне и релативне већине) и пропорционалних избора са плуриноминалним изборним јединицама. Када је реч о нашој земљи, урадићу анализу резултата републичких избора од 1990. године до сада, као и локалних избора на територији општине Лесковац у овом периоду. Посебан осврт ћу учинити на утицај који је промена типа и величине изборне јединице имала на резултате избора. Изложићу у свом раду аргументовану критику постојећих нормативних решења у Уставу Србије из 2006. године, Закону о избору народних посланика из 2000. године и Закону о локалним изборима од 2007. године, са свим изменама и допунама, по којима је цела територија државе, односно јединице локалне самоуправе, једна изборна јединица. Покушаћу на крају рада да дам предлог неких будућих решења која, по мом мишљењу, могу да побољшају нормативно стање у области изборних јединица.

Основне методе које ће се при мом истраживању примењивати биће позитивно-правни, нормативни, политиколошки, социолошки, компаративни (упоредноправни) и историјски метод. Позитивно-правни метод ћу користити у изучавању правних аката и норми који уређују изборне јединице, како у Србији тако и у најважнијим уставним системима у свету. Нормативни метод и његов аналитички приступ ћу користити када покушавам да проучим поједине правне институте, као и односе у које оне ступају. Политиколошки или критички метод ћу употребљавати када анализирам не само како је институт изборне јединице уређен постојећим правним прописима (*de lege lata*), него и какви би требало бити предлози за реформу овог института (*de lege feranda*). Компаративни (упоредноправни) метод ћу користити када упоређујем позитивноправно регулисање изборне географије у различитим државама, нарочито у главним представницима уставно-политичких система света. Историјски метод ћу употребљавати када студирам право које више није важеће у нашој земљи, те када упоређујем изборе и њихове резултате по том праву, а све то да бих разумео настанак и развој прописа који данас уређују изборне јединице.

I ПОЈАМ, ВРСТЕ И КАРАКТЕРИСТИКЕ ИЗБОРНИХ ЈЕДИНИЦА

I. 1. Појам и значај изборне јединице

Конституисање представничког тела, као највише власти у неком ентитету, почива на три најважнија елемента: 1) критеријум за освајање гласова (већински, сразмерни или мешовити изборни систем), 2) критеријум расподеле мандата у односу на освојене гласове и 3) начин образовања изборних јединица (Пајванчић, 2001:69). Поред тога што је један од главних елемената сваког изборног система, начин формирања изборних јединица је и један од најманипулативнијих и најчешће злоупотребљаваних елемената не само изборног, него и целокупног уставно-политичког система неке државе. Утицај који обликовање изборних јединица има на изборни систем неке земље може се најбоље уочити када тај систем по критеријуму освајања гласова и расподеле мандата припада једној врсти, а накардно обликовање изборних јединица га претвори у сасвим супротну врсту изборних система. Зато је један од највећих правно-политичких мислилаца двадесетог века, Дитер Нолен говорио да "изборна географија не припада узалуд политички најспорнијим питањима у оцени и изради изборног система, јер за изборне шансе политичких странака она има највеће значење" (Nohlen, 1992:45).

Због свог енормног значаја за изборни и политички систем неке земље, изборне јединице могу бити регулисане уставом, као највишим правним актом државе, или изборним законодавством. Ако су оне уређене уставом, то се чини тако што се овим актом задају само принципи и критеријуми за образовање изборних округа, док се њихово оперативно и детаљно регулисање поверава посебном закону о изборним јединицама. Међутим, ако се изборна географија регулише изборним законодавством, то се може учинити на два начина. Први начин је када је кодификована целокупна изборна материја, па се у јединственом изборном закону налазе начела, конкретна решења и границе изборних јединица, као и број посланика који се у њима бира. Други начин је када се поред изборног закона који садржи само принципе, доноси и посебан закон о изборним јединицама, који уређује све детаље око њиховог образовања, као и спровођења избора у тим изборним јединицама.

О значају изборне географије, поред тога што су њени елементи регулисани уставом или законом говори и још једна чињеница. Изборне јединице, њихов број, границе, величина и број посланика који се у њима бирају морају бити одређени пре тренутка расписивања избора (Стојановић, 2013:236). Неписано правило, које се

поштује уз ретке изузетке који потврђују правило, је да се нови изборни закони и закони о изборним окрузима не доносе у години у којој се одржавају избори. Доношење ових закона у изборној години могло би се протумачити као жеља владајуће већине да покушава да изборна правила и услове промени у своју корист, те да врши потенцијалну изборну манипулацију. Пожељно решење би било да се нови или измењени изборни закони и закони о изборним јединицама не односе на први следећи изборни циклус, већ да важе и да се примењују тек за онај наредни. Идеална солуција је да закони о изборима и изборним јединицама буду једнаки према свим политичким субјектима, правични и што је могуће више равноправни у односу на шансе свих странака или појединачних кандидата да освоје посланичку или било коју другу функцију у држави.

Најтеже је дати дефиницију неког научног и стручног појма, а ја ћу покушати да то урадим након што представим основне теоријске ставове о појму изборне јединице. Два најважнија теоријска правца у дефинисању појма изборне јединице су онај који даје дефиницију изборног округа преко указивања његовог значаја, те други који је дефинише кроз набрајање њених конститутивних елемената. Први правац каже да "изборна јединица је поред начина освајања, односно расподеле мандата, један од најважнијих елемената изборног система". Други правац говори да "појам изборне јединице одређују следећи елементи: 1. број посланика који се бира у изборној јединици; 2. величина бирачког тела које обухвата изборна јединица; 3. територијално простирање изборне јединице" (Пајванчић, 1996:320). Синтетички метод казује да "изборне јединице представљају оквире у којима бирачи гласају за појединачне кандидате или изборне листе и у којима се ти гласови транспонују у посланичка места (мандате)" (Вучићевић, 2009:189). Моја дефиниција овог појма би гласила: Изборна јединица представља део државне територије или евентуално територију целе земље, који обухвата део бирачког тела или чак целокупно бирачко тело и у којој грађани са бирачким правом гласају за појединачне кандидате или изборне листе странака и у којој се добијени гласови прерачунавају у посланичка места (мандате).

Етимолошки посматрано, појам изборна јединица или изборни округ означава да је она део једне шире целине. Јединица нечега значи да је она основна мера и састојак једне веће целине, те се јединица установљава ради лакшег функционисања те целине. На територији целе земље сви грађани са бирачким правом, који чине бирачко тело, бирају све чланове парламента, који опет чине представничко тело. Изборни округ

представља део државне територије у коме бирачи гласају за представничке листе или кандидате и у којима се ти гласови претварају у мандате, а ти окрузи се могу, али и не морају поклапати са административно-територијалном поделом земље. Изборна географија или изборна геометрија је термин који се користи за одређивање граница изборних јединица, броја посланика који се у њима бира и начина гласања и претварање мандата у њима.

Слично значење исказују и појмови који означавају изборну јединицу или изборни округ у најважнијим светским језицима, као и у нашем језику. Изборна јединица се на енглеском језику означава термином "constituency", а изборни округ термином "electoral district" који се ређе користи. Она се у француском језику именује речју "circonscription électorale", док се синтагма изборни округ тамо уопште не користи. На немачком језику изборна јединица се означава изразом "wahlkreis", а на руском језику више се користи "избирательный округ" што подсећа на наш изборни округ. Енглески термин "constituency", као и француски "circonscription électorale" означавају да је изборна јединица конститутивни део једне целине, изборног и правно-политичког система државе. Немачка реч "wahlkreis" и руски израз "избирательный округ" упућују да је изборни округ управни и територијални део земље, у коме се спроводе избори на јединствен начин и по јединственом поступку.

I. 2. Циљеви креирања изборне географије (геометрије)

Појам изборног система се може посматрати и дефинисати у свом ужем и у ширем смислу. Изборни систем у ширем смислу обухвата све оно што се тиче избора, укључујући ту изборно право и организацију избора. Изборни систем у ужем смислу означава: а) начин на који бирачи изражавају склоност према некој партији или кандидату, б) како се ова изражена склоност прерачунава у мандате и в) број, величину и границе изборних јединица. У овом делу рада фокусираћу се на ефекте који одабир и примена изборног система у ужем смислу дају на државу, друштво и сваког појединца у њему, те циљеве које законодавци желе постићи увођењем или реформом тог система. Нарочито ћу обратити пажњу на најважнији и најманипулативнији елемент изборног система, а то је одабир адекватног броја, величине и граница изборних округа.

Сви изборни системи желе испунити одређене циљеве и захтеве који су од општег интереса за државу и све њене грађане. Веома је тешко, скоро немогуће остварити све ове декларисане циљеве које су пред себе поставили креатори изборних система. Ти

циљеви су представљање различитих друштвених интереса и политичких мишљења у парламенту, концентрација и ефикасност политичког деловања и способности да се врши власт у тој заједници, партиципација – могућност да бирач изрази своју вољу у скупштини, те мање важни једноставност и легитимност (Nohlen, 1992:96). Основна и суштинска разлика између изборних система је у принципу представљања грађана, и они се по овом критеријуму деле на два основна пола: већински избори са једномандатним изборним јединицама и пропорционални избори са вишемандатним изборним јединицама. Полазећи од непосредних ефеката који изборни системи имају на однос гласова и мандата, у теорији постоји читав низ различитих мишљења о политичком дејству већинског и пропорционалног изборног система на стварање политичке воље, структуру партијске конкуренције, партијског и политичког система уопште, а које заговорници једног или другог система оцењују као позитивне.

Позитивни циљеви који се желе постићи стварањем или преласком на већински изборни систем са униноминалним изборним јединицама су: а) он спречава фрагментизацију партијског система, мање партије имају слабе изгледе да освоје мандате у парламенту; б) повећава концентрацију партија у правцу стварања двопартијског система; в) повећава стабилност у форми већинских хомогених влада; г) повећава политичку умереност зато што се велике странке боре за наклоност умерених бирача центра, те што приликом победе на изборима морају и да преузму одговорност; д) убрзава измене у вршењу власти, зато што мале промене у броју гласова могу довести до великих измена у броју мандата; њ) о власти одлучују бирачи директно на изборима, а не партије после избора коалиционим договорима (Сартори, 2008:78). Главни циљ већинског изборног система је стварање јасне парламентарне већине једне партије или коалиције, а он се остварује начином гласања за појединачног кандидата и методом прерачунавања гласова у мандате тако што посланичко место осваја онај кандидат који освоји релативну или апсолутну већину гласова у тој изборној јединици. То даље доводи до укрупњавања партијске сцене у тој држави, јер само стварањем великих странака или програмских коалиција дотадашњи политички актери могу се надати уласку у парламент и евентуалном освајању власти, како би могли да реализују свој политички програм и циљеве. Малим смањењем броја гласова за владајућу странку или коалицију она губи велики број посланичких мандата и прелази у опозицију, па она добија заслужену казну за своје лоше осмишљене програме, мере које су спровођене или некавалитетна персонална решења. Тиме се спречава владајућа партија да

захваљујући својим полугама власти и моћи уцењује и приморава мање опозиционе странке да са њима уђу у коалицију, те се тако изневерава воља бирача да се промени власт. У оваквим изборним окрузима формира се између бирача и њихових представника однос блискости и поверења, а подиже се и ниво одговорности и квалитета. Такође се у њима слаби она чврста веза између партије и појединачног кандидата, зато што он своју номинацију не црпе из свог положаја у партијској хијерархији. Лоша страна оваквих изборних округа је што се у њима теже постиже представљеност одређених запостављених група, као што су мале политичке странке, припадници слабије заступљеног пола и националних мањина.

Позитивни циљеви који се желе постићи стварањем или преласком на сразмерни изборни систем са плуриноминалним изборним јединицама су: а) он заступа сва релевантна мишљења и интересе у друштву у складу са бројем гласова који су освојили њихови заступници; б) спречава стварање вештачких политичких већина, који не одговарају већини међу бирачима; в) јача договорене већине преговорима и компромисима који укључују све релевантне друштвене снаге, етничке и верске групе; г) спречава драматичне политичке преокрете, који нису толико резултат суштинских промена у политичким ставовима бирача, већ последица диспропорције изборног система; д) узима у обзир друштвене промене и нова струјања приликом поделе мандата прерачунавањем гласова; ђ) спречава настанак картела етаблираних партија и тзв. доминантних партијских система, који не дозвољавају појаву нових странака на политичкој сцени неке државе (Lijphart, 2012:148). Најважнији циљ који се жели остварити овим изборним системом је стварање идеалне заступљености свих политичких странака, друштвених група, програма и интереса у парламенту сразмерно броју гласова који они освоје на изборима. Овај циљ у многome зависи од величине вишемандатне изборне јединице, те ће у великим изборним окрузима он бити скоро потпуно остварен, а у малим и средњим делимично онемогућен великим природним изборним прагом за улазак у локалну или националну скупштину. Сразмерни избори спречавају стварање вештачких политичких већина, које ће предводити политичка партија, друштвена или интересна група која не ужива поверење већине грађана и бирача. То је нарочито опасно у новим државама у којима још није извршено консолидовање нације, у етнички, верски и расно подељеним државама, у транзиционим и постконфликтним друштвима, једном речју у свим друштвима где постоје велики и подударни етнички, социјални и сваки други расцепи (cleavages). У

овим државама "консенсуалне демократије", много боље решење су нека варијанта пропорционалних избора: са плуриноминалним изборним јединицама, са целом земљом као једном изборном јединицом или нека врста персонализовано-пропорционалног изборног система. Такође сразмерни избори много боље омогућавају појаву нових политичких странака и друштвених покрета, који само одражавају промене које су већ наступиле у тој држави. Тако су прелазак на пропорционалне изборе захтевали припадници нарастајуће радничке класе, жене у друштвима која су већ постигла еманципацију и припадници националних, расних и верских мањина. Од критеријума репрезентације, концентрације и партиципације сразмерни избори са вишемандатним изборним јединицама могу да остваре циљ представљања и концентрације, а у варијанти персонализовано-пропорционалних избора можда и циљ партиципације бирача. На крају поглавља треба истаћи да не постоји идеални изборни систем који ће остварити све пројектоване и замишљене циљеве, јер су неки од тих циљева у колизији приликом свог остваривања, а и свака држава има своје специфичности о којима треба водити рачуна приликом креирања изборне географије у њој.

I. 3. Друштвени и политички чиниоци изборне географије

Изборни систем је веома важан елемент политичког система, те као такав значајно утиче на квалитетно устројство одређене државе и друштва. Због тога је изборни систем предмет изучавања и разматрања многих наука, а између осталих то су правна наука, социологија и политикологија. Правна наука, наука уставног права и правна дисциплина изборно право изучавају правне институте, правна правила, правне односе и право везано за изборе. Социологија проучава интеракцију између изборног система и одређених друштвених појава, као што су: различити друштвени актери изборног процеса, политичке странке, јавно мњење и др. Политикологија проучава како на укупан политички систем и облик државне власти утиче постојећи изборни систем, те који су могући начини његове реформе и побољшања (изборни систем *de lege feranda*).

У овом наслову обратићу пажњу на то како социологија и политикологија објашњавају изборну географију, тј. образовање изборних јединица, односно одређивање њихових граница, броја и величине. Оне различито дефинишу последице које на друштвени и политички живот једне земље имају већински и сразмерни избори.

Један изборни систем је већински ако се глас изражава у изборним јединицама, по правилу једномандатним, у којима је победник онај ко освоји највише гласова, са релативном или апсолутном већином и он добија посланички мандат. Сваки изборни систем је пропорционални ако се глас изражава у вишемандатним изборним јединицама, од два мандата навише, и производи страначке листе које су ушле у парламент на основу сразмере између добијених гласова бирача и расподељених мандата.

Може се рећи да не постоји неки идеалан изборни систем за све државе и сва времена, који ће задовољити све функционалне захтеве које пред њих постављају друштвени чиниоци. Како ће изборни систем бити одабран или реформисан постојећи, зависи не само од пројектованих користи за ту државу, него и од односа моћи у њој, могућих бенефита за владајућу партију и традиције у друштву. Најбоље ће се показати ова зависност на примеру земаља источне Европе, после пада комунизма и преласка на вишестраначки систем. Тамо су дисидентске групе и нове опозиционе партије тражиле неку варијанту пропорционалних избора са вишемандатним изборним јединицама, али су владајуће комунистичке партије наметнуле да се први слободни избори одрже по већинском систему и једномандатним изборним јединицама. Овакви избори одговарају странкама које имају ресурсе, одговарајућу инфраструктуру и бројно чланство по читавој земљи, укључујући ту и унутрашњост и рубне делове државне територије. Пропорционални избори су одговарали новим опозиционим странкама, зато што су оне имале истакнуте лидере, препознатљив програм и обележја, као и релативно бројно чланство само у већим градовима, али не и новац, инфраструктуру и чланство у свим изборним јединицама. Међутим, резултати првих вишестраначких слободних избора који су одржани по већинском систему нису остварили сва теоријска предвиђања. У већини ових земаља углавном су настале натполовичне већине у парламенту и самостално образовање владе од стране једне партије, али су у скупштину ушли кандидати од пет до десетак странака или група грађана. Ово се може објаснити тиме да како изборни систем утиче на партијски систем тако постоји и повратно дејство, јер је у овим земљама постојао фрагментирани плурализам. У њима је било мноштво разноврсних интереса које су покушале да изразе новоосноване странке, после полувековног идеолошког монопола владајуће комунистичке партије.

Многи угледни научници су покушали да обликују социолошке и политиколошке хипотезе о учинцима изборних система, које би могле имати снагу законитости. Морис

Диверже је јасно заговарао снажан утицај изборног система на партијски систем, а преформулисани Дивержеов закон гласи: "Пропорционални изборни систем тежи формирању више независних партија. Већински двокружни систем тежи формирању више партија које су у коалицији једна са другом. Већински једнокружни систем, просте већине, води ка стварању двопартијског система." (Duverger, 1958:213) Ђовани Сартори је поделио изборне системе на јаке (већинске) и слабе (пропорционалне), а партијске системе на структуриране и неструктуриране, а поставио је и неколико правила и закона (Сартори 2008:89). Његово правило број 4 гласи: "Пропорционални системи постижу редуцирајуће ефекте, премда мање и теже предвидиве, у сразмери са сопственом непропорционалношћу, а нарочито када се примењују на мале изборне јединице, када утврђују изборни праг за улазак у представништво или додељују већинску премију првопласираном." Арен Лајпхарт је тврдио да је изборни систем основни елемент представничке демократије, али је за разлику од Дивержеа и Сарторија који су давали предност већинском, сматрао да је пропорционални изборни систем са вишемандатним изборним јединицама бољи и правичнији (Lijphart, 2012:89). Дитер Нолан је делимично прихватао, али и кориговао схватања наведених теоретичара, па је за најсавршенији систем сматрао неку варијанту персонализовано-пропорционалног изборног система, нарочито за транзициона и посткомунистичка друштва источне Европе.

Стварање или промена одређеног изборног система могу се одиграти на три начина: самосталном одлуком владајуће странке или коалиције, компромисом главних политичких странака и групација или консензусом свих главних друштвених актера и шире јавности. Одабир појединог изборног система може различито утицати на могућност владања, политичке партије, јавно мњење и бираче (Орловић, 2011:47). Пошто већински избори доводе до једнопартијске владе, они нису само избори за парламент, већ и владу, те тада партије морају стављати своје председнике или друге јаке личности за свог кандидата за премијера. У сразмерним изборима није јасно видљиво ко ће имати већину за састав владе и то ће бити познато тек после дугих коалиционих договора, па се онда не истичу кандидати за премијера, јер председник владе не мора бити и лидер најјаче странке у коалицији. Већински изборни систем са униноминалним изборним јединицама утиче на политичке странке, тако што се тежиште у њима ставља на кампању по локалним изборним јединицама, као и одабиром препознатљивих кандидата који могу да им донесу посланички мандат.

Пропорционални изборни систем са плуриноминалним изборним јединицама утиче на партије тако што оне у изборној кампањи тежиште стављају на питања од националног значаја, свог лидера, идеологију, програм и обележја, а не кандидате са листе. Учинак изборног система на бираче и јавно мњење се може поделити на: кочеће, манипулативно, обавезујуће, присилно или потпуно некочеће дејство (Nohlen, 1990:14). Већински избори имају кочеће, манипулативно и обавезујуће дејство на бирача, зато што је он присиљен да размишља да ли ће његов глас "бити бачен" јер није гласао за једног од два фаворита изборне трке. Пропорционални избори могу имати потпуно некочеће дејство ако су чисти сразмерни, без елемената већинског система као што су мале изборне јединице, висок законски изборни цензус или већинска премија за првопласирану странку. Тада бирач не мора да брине да ли ће његов глас отићи страначкој листи коју преферира, те да неће пропасти или отићи првопласираној партији.

I. 4. Типологија изборних јединица

Основни и најважнији критеријум разликовања изборних јединица је број посланика који се бирају у једној изборној јединици (Пајванчић, 2008:231). По овом критеријуму, све изборне јединице се могу поделити на две основне врсте изборних јединица: изборне јединице у којима се бира један посланик (једномандатне или униноминалне) и изборне јединице у којима се бира више посланика (вишемандатне или плуриноминалне). Враћајући се на дефиницију изборне јединице која има своја три конститутивна елемента (број посланика који се бирају у њој, удео бирачког тела који представља и величина њене територије), може се рећи да једномандатна изборна јединица представља мали део укупне државне територије, као и мали удео укупног становништва и бирачког тела једне земље. Насупрот томе, вишемандатна изборна јединица представља већи део државне територије и већи удео становништва и бирачког тела једне земље него једномандатна, или евентуално може обухватати целокупну државну територију и целокупно бирачко тело у земљи, ако је та држава организована као једна изборна јединица.

Други битан критеријум разликовања изборних јединица је онај за коју врсту избора се оне формирају: за локалне, покрајинске, државне или изборе за наднационалне органе (нпр. Европски парламент). Изборне јединице у једној држави могу бити истог типа и јединствене за све ове врсте избора, или се могу разликовати по

величини или чак врсти – као нпр. у нашој блиској прошлости, где су на републичком нивоу постојали пропорционални изборни систем са вишемандатним изборним јединицама и на локалном нивоу већински изборни систем са једномандатним изборним јединицама. У упоредном праву можемо наћи пример Велике Британије која организује опште изборе по већинском изборном систему са једномандатним изборним јединицама, а изборе за Европски парламент по пропорционалном изборном систему са вишемандатним изборним јединицама.

Следећи важан критеријум разликовања изборних јединица је онај да ли се изборни окрузи образују по постојећој административној или судској подели земље, или се изборним законодавством образују изборне јединице које не одговарају територијалној подели државе. Први случај је заступљен када је нека држава подељена на неколико вишемандатних изборних јединица по тренутној административној или судској подели земље, па се начело једнакости грађана у остваривању бирачког права реализује тако што изборне јединице неједнаке величине дају различит број посланика. Други принцип постоји када је цела земља подељена на мноштво малих једномандатних изборних јединица које морају бити истог или приближног броја бирача да би се поштовало начело једнакости бирачког права, па се државна територија дели на онолико униноминалних изборних јединица колико се чланова парламента бира. Те изборне јединице се у случају малог броја становника у појединим окрузима састоје од две или више јединица локалне самоуправе, а у пренасељеним окрузима и главним градовима изборне јединице се стварају поделом великих општина на неколико делова.

Последњи битан критеријум разликовања изборних округа је тај по коме се они деле на изборне јединице у већинским и изборне јединице у пропорционалним изборима. Постоје и изборне јединице у неком типу мешовитих избора, као и компензационе изборне јединице у којима се прерачунавају гласови у мандате, који се нису могли расподелити у изборном округу нижег степена. У већинском изборном систему у коме мандат осваја онај ко је добио највише гласова, могући типови су униноминалне изборне јединице, али и плуриноминалне изборне јединице, што је веома редак случај у политичкој пракси (нпр. тромандатне изборне јединице где све мандате осваја кандидат са највише гласова). По самој природи сразмерних изборних система где се мандати расподељују сразмерно броју добијених гласова, следи да су на оваквим изборима могуће једино плуриноминалне изборне јединице, које се даље могу делити на своје подтипове по величини.

1. 4. 1. Изборне јединице у већинским изборима (једномандатне)

У савременој политичкој пракси, једина постојећа врста изборних јединица у већинским изборним системима су једномандатне изборне јединице, иако постоји теоријска могућност да се и на већинским изборима јављају вишемандатне изборне јединице (нпр. тромандатне изборне јединице на ранијим изборима у Јапану). Униноминалне изборне јединице су веома мале изборне јединице, у њима се бира само један посланик, обухватају мали део државне територије и укупног бирачког тела. У једномандатним изборним јединицама, избори се могу организовати по принципу релативне већине (једнокружно гласање) и апсолутне већине (двокружно или вишекружно гласање, апсолутна већина са алтернативним гласањем и апсолутна већина са преференцијалним гласањем доделом бодова).

Једномандатне изборне јединице увек обухватају одређен број људи у својим границама, али се овај саставни чинилац изборног округа различито одређује у појединим уставно-правним системима. У једним изборним системима се као критеријум узима укупан број становника на подручју изборне јединице, те она обухвата и грађане са бирачким правом и грађане који га не поседују. У другим изборним системима се као критеријум узима број бирача, грађана који имају бирачко право, па се један посланик бира на одређени број бирача, а не становника у границама те изборне јединице.

Пошто се у униноминалним изборним јединицама бира само један посланик, оне морају обухватати исти или приближно исти број бирача, како се не би довео у сумњу принцип једнакости грађана у остваривању бирачког права и како не би дошло до прикривене неједнакости бирачког права. Како би се на сваким изборима остварило ово начело о једнаком броју бирача у изборним окрузима, њихове границе се морају онолико често мењати колико се мења број бирача у сваком округу. Ово представља могућност за утицај на резултат избора и евентуалну манипулацију, ако владајућа већина произвољно и у своју корист мења границе изборних јединица. Зато је у појединим државама, као што је Велика Британија, предвиђено да ванстраначка комисија врши промене граница изборних јединица, или је још боље то поверити независним управним или регулаторним телима (Electoral law, 2008:76).

Ако се границе једномандатних изборних јединица не мењају са променом броја становника у њима, то ће довести до тога да је за један посланички мандат потребан

неједнак број бирача у сваком изборном округу. То значи да ће за освајање мандата у једној изборној јединици бити потребан већи, а у другој мањи број гласова, што ће вређати принцип једнакости бирачког права. Повреда начела један човек – један глас може у крајњем случају довести до промене стварне воље бирача на изборима, што значи да изабрана влада и њена парламентарна већина неће бити одраз правог расположења међу бирачима и већине у народу.

Униноминалне изборне јединице имају своје бројне предности, али и недостатке у поређењу са плуриноминалним изборним јединицама. Те врлине су најпре да већински избори са једномандатним изборним јединицама доводе до стабилне и хомогене парламентарне већине и исте такве владе, најчешће једнопартијске. Даље предности су много већа повезаност између бирача и њихових представника који су изабрани у оваквим изборним окрузима, као и много мања зависност тих представника од политичких странака и њихових вођстава. Чињеница да се у већинским изборним системима углавном гласа за утицајног појединца доводи до много већег политичког, стручног и моралног квалитета представника изабраних у једномандатним изборним јединицама, него када су они анонимни кандидати са партијске листе. Недостаци већинских избора са једномандатним изборним јединицама су низак степен пропорционалности између броја освојених гласова и добијених мандата, што доводи до натпредстављености првопласиране партије и потпредстављености свих осталих. То све доводи до тога да у националним и локалним парламентима нису заступљени сви варијетети ставова који постоје међу бирачима, као ни све релевантне политичке опције. Још једна крупна мана једномандатних изборних јединица је и то што посланици изабрани у њима не поштују увек генералну линију и политику своје владе, као ни страначку дисциплину, што је чест случај у америчком Конгресу где се представници и сенатори често повезују по регионалним, а не страначким питањима (Јовичић, 2006:90).

1. 4. 2. Изборне јединице у пропорционалним изборима (вишемандатне)

Изборне јединице у пропорционалним изборима су обавезно вишемандатне или плуриноминалне. Кључна обележја ових изборних јединица су да се у њима бира више од једног посланика, да обухватају велики део територије државе и укупног бирачког тела. Вишемандатне изборне јединице се могу формирати како у већинским изборним системима, што је у савременом свету раритет, тако и у пропорционалним, што представља правило. Код образовања вишемандатних изборних јединица неопходно је

поштовати два принципа конституисања представничких тела: једнакости грађана у остваривању бирачког права (начело један човек – један глас) и сразмерности представљања (пропорционалан однос између броја освојених гласова и расподељених мандата).

По критеријуму броја посланика који се бирају у једној плуриноминалној изборној јединици, оне се деле на: мале изборне јединице - у којима се бира два до пет посланика, средње изборне јединице – у којима се бира од шест до десет посланика и велике изборне јединице – у којима се бира преко десет посланика (Nohlen, 1992:58). У великим изборним јединицама учинак сразмерности (ефекат пропорционалности - однос између освојених гласова и мандата) је висок, а изборни праг (процентуална препрека гласова неопходних за освајање једног мандата) је низак. У средњим изборним јединицама учинак сразмерности је средње величине, као и изборни праг, док је у малим изборним јединицама индекс пропорционалности низак, а изборни праг висок. Мале вишемандатне изборне јединице се због високог изборног прага који је потребан за освајање мандата и ниског учинка сразмерности, по својим ефектима више приближавају већинском него сразмерном изборном систему.

Карактеристика вишемандатних изборних јединица је да се оне често поклапају са територијалном организацијом неке државе, односно њеном поделом на управне или судске јединице. Пошто је немогуће извршити поделу земље на потпуно једнаке територијалне целине, то ће свака плуриноминална изборна јединица обухватити неједнак део укупног бирачког тела. Такође се ова појава јавља и код приближно једнаких вишемандатних изборних јединица, када поједине обухватају регионе са великом концентрацијом бирачког тела (подручја главног града и великих градова), а друге са изразитом дисперзијом бирача (сеоска подручја). Овај проблем се решава тако што се вишемандатним изборним јединицама додељује различит број мандата, онолико колико се изборни количник, потребан за освајање једног посланичког мандата, садржи у броју бирача или становника тог изборног округа.

Такође се може јавити и проблем са великом миграцијом становништва са територије једне у другу вишемандатну изборну јединицу, где настаје несразмера у величини њихових бирачких тела. Решење за ову могућност није промена граница вишемандатних изборних јединица како би оне обухватале исти број бирача, већ повећање или смањење броја посланика који се у њима бирају зависно од повећања или

смањења броја бирача. Претеране измене броја мандата који се расподељују у плуриноминалним изборним јединицама, нарочито њихово велико смањивање, смањује индекс пропорционалности и негативно утиче на ефекте пропорционалног изборног система.

Добре стране изборних јединица у пропорционалним изборима (вишемандатне) су уједно недостаци изборних јединица у већинским изборима (једномандатне), као и обрнуто. Врлине плуриноминалних изборних јединица су висок индекс пропорционалности и низак изборни праг, те је лакше освојити посланички мандат, што значи да оне најтачније изражавају разноликост свих релевантних политичких мишљења и интереса у једној земљи. Вишемандатне изборне јединице доприносе већој представљености у парламенту жена, припадника националних мањина и осталих запостављених група. Мане оваквих изборних округа су што они доводе до уласка већег броја политичких странака у парламент, те неопходности састављања нестабилних, вишестраначких коалиционих влада. Оне узрокују и слабу повезаност бирача и посланика изабраних са партијских кандидатских листа, те стављају на прво место приврженост посланика страначкој дисциплини, а не њихове стручне и моралне квалитете.

I. 4. 3. Целокупна територија државе као једна изборна јединица

Постоји теоријска могућност да у пропорционалном изборном систему са вишемандатним изборним јединицама, целокупна државна територија буде једна изборна јединица, али то није целисходно (Стојановић 2013:225). Оваквом изборном географијом потпуно се губи веза између бирача и њихових представника, која постоји у једномандатним и донекле у вишемандатним изборним јединицама које деле државну територију на више њих. Тип изборног система у коме је целокупна државна територија једна изборна јединица је изузетно ретко заступљен у упоредном изборном законодавству, па се може рећи да представља изузетак. Поред Републике Србије, сразмерни избори са целом земљом као једном изборном јединицом заступљени су у: Гвајани, Израелу, Јужноафричкој Републици, Либерiji, Молдавији, Намибији, Холандији, Перуу, Сијера Леонеу, Словачкој, Уругвају¹.

¹ <http://aceproject.org/ace-en/topics/bd>, приступљено интернет страници 18.11.2014. године

Једино делимично целисходно решење је да мале државе буду организоване као једна изборна јединица, што никако не би одговарало већим земљама, регионално или федерално устројеним. Сложено организоване државе морају у својим парламентима изражавати територијалну, етничку и сваку другу различитост, што се не би могло постићи у оним изборним системима где постоји по једна кандидатска листа сваке политичке странке која учествује на изборима на нивоу целе земље. Ово је такође понекад решење за младе демократије, које су на својој кожи осетиле манипулацију са изборном географијом и вештачко кројење граница изборних јединица. Ти уставно-правни системи бирају солуцију која ће спречити прекрајање граница изборних јединица и промене броја посланика који се бирају у свакој од њих, како то одговара тренутним интересима владајуће партије.

У сразмерном изборном систему са целом земљом као једном изборном јединицом достиже се највећи могући индекс пропорционалности и најнижи могући природни изборни праг, што би у оваквом чистом систему довело до уласка огромног броја политичких странака и група грађана у парламент. За то је најбољи пример Холандија која представља једну изборну јединицу, њен парламент броји 150 чланова и за освајање једног мандата је потребно освојити 0,67 % гласова изашлих бирача. У систему са неколико плуриноминалних изборних јединица са по двадесетак мандата који се расподељују, уз претпоставку да партије са националног нивоа у скоро свим јединицама добијају мандате, значи да је за освајање једног посланичког места потребно освојити око 5% гласова. Решења против превелике фрагментираности страначког и парламентарног живота, земље који су прихватиле овакав изборни систем виде у законском изборном прагу који се креће од 1% до 5% за партије и од 5% до 10% за њихове коалиције. Друга солуција је да се листи која освоји највише гласова додели већинска премија, коју чини неколико десетина мандата, да би лакше могла да формира владу (Азири, 2013:18).

Пропорционални изборни систем у коме је цела држава једна изборна јединица дели неке предности вишемандатних изборних јединица, али њихове недостатке повећава до максимума. Овим изборним системом добија се најсразмернија могућа представљеност свих политичких идеја и интереса у парламенту, она која одговара њиховој снази у бирачком телу и која је изражена бројем гласова који су добили. Такође, посланици који су изабрани по овом моделу заступају све грађане те државе и требало би да имају свест о добробити целине, а не као у неким државама да се

понашају као заштитници интереса своје уске гласачке базе. Међутим, овако изабрани представници у потпуности губе везу са својим бирачима, јер они не познају своје посланике и нису упознати са њиховим радом и квалитетима. Још једна негативна карактеристика оваквих изборних јединица је изразита натпредстављеност главног града и најразвијенијих делова земље у односу на њену унутрашњост и сиромашније делове државе, што можемо лако уочити у нашем изборном систему.

Цела земља као једна изборна јединица је различит случај од оног када на нивоу државе постоји изборна јединица, на коју ће се преносити гласови нераспоређени у мандате у мањим изборним окрузима. Овде се само на једном нивоу гласа за страначке кандидатске листе у вишемандатним изборним јединицама и на том нивоу се гласови прерачунавају у мандате. У овим другим које можемо назвати компензационим изборним јединицама, постоје бар два степена на којима се гласа, првом на коме се директно освајају мандати и другом на коме се додељују компензациони мандати да исправе несразмеру имеђу добијених гласова и мандата.

I. 4. 4. Компензационе изборне јединице

Изборни системи се по начину гласања и прерачунавања гласова у мандате могу поделити на већинске, пропорционалне и мешовите. Мешовити изборни системи се даље деле на 1) праве мешовите, паралелне или рововске и на 2) неправе мешовите, компезационе или комбиноване изборне системе. Паралелни или рововски мешовити изборни системи обухватају одређени удео представника који се бирају на већинским изборима у једномандатним изборним јединицама и одређени удео њих који се бирају на сразмерним изборима у вишемандатним изборним јединицама или целом државом као једном изборном јединицом. Они морају бити мешовити како на уласку, при начину гласања, тако и при изласку, при прерачунавању гласова у мандате, што комбиновани избори нису. Комбиновани избори су мешовити при уласку - начину гласања, али при изласку - транспоновању гласова у мандате, они су скоро потпуно савршено пропорционални. Доста занимљивији за овај део мог истраживања су компензациони или комбиновани мешовити изборни системи, јер се они састоје од изборних јединица у којима се врши расподела мандата на више нивоа. Овакве изборне јединице у компензационим мешовитим изборима могу се слободно назвати компензациони изборни окрузи. Очигледан пример компензационих изборних система постоји у изборном законодавству Савезне Републике Немачке и Уније Босне и Херцеговине, те њених ентитета Федерације БиХ и Републике Српске.

Компензационе изборне јединице могу постојати на различитим нивоима организовања и у различитим комбинацијама, али обавезно морају бити вишег степена од изборних округа у којима се директно освајају мандати. Једино заједничко им је то да оне надокнађују (компензују) разлику између броја непосредних мандата који су освојени у изборним окрузима првог нивоа и броја мандата који би припали страначкој листи по чистом пропорционалном систему. Изборне јединице првог степена могу бити једномандатне већинског начина гласања или вишемандатне изборне јединице сразмерног начина гласања, где је обавезно државна територија подељена на више њих. Постоји теоријска могућност постојања изборних јединица на три нивоа, која је примењена у изборном систему Мађарске, али је ово веома компликовано и непрактично решење. Ово је пример мешовитог паралелног изборног система, где се 176 посланика бира на већинским двокружним изборима у униноминалним изборним окрузима, а осталих 210 посланика се бира на пропорционалним изборима. Од тих 210 представника, њих 152 се бира у плуриноминалним изборним окрузима са партијских листа, а осталих 58 се бира у изборној јединици која се простире на подручју целе земље. У овој изборној јединици се истиче земаљска листа кандидата на коју се применом Баденског система прерачунавања гласова пребацују гласови из свих осталих изборних јединица, као и евентуално нераспоређени мандати који преостану у територијалним изборним окрузима (Пајванчић, 2008:220). Само ова изборна јединица на трећем нивоу може се назвати правом компензационом изборном јединицом, али је превише компликовано имати изборне округе на три нивоа прерачунавања гласова у мандате.

Постоји комбинација пропорционалних избора са вишемандатним изборним јединицама средње величине и компензационом изборном јединицом која се простире на територији читаве државе у Унији БиХ, Федерацији БиХ и Републици Српској. У Републици Српској ове плуриноминалне јединице су веома неједнаких димензије и броја посланика који се у њима бирају, од четири у најмањим до дванаест у највећим изборним окрузима. То укупно чини 63 непосредно изабраних народних представника који се бирају у изборним јединицама првог нивоа. Директни мандати су мандати добијени са директних отворених кандидатских листа политичких субјеката за које се може гласати на изборима. Компензациони мандати су они добијени са компензационих партијских листа, који нису непосредно видљиви бирачима, осим ако се сами не интересују ко се налази на тим листама. Сви кандидати који се налазе на

директним листама не морају да се налазе на компензационим листама, али сви који се налазе на компензационим листама морају да се налазе и на директним². Гласови у вишемандатним изборним окрузима првог степена прерачунавају се у мандате применом Сент Лагијевог метода. У расподели 20 компензационих мандата могу учествовати само политичке странке и њихове коалиције које су освојиле више од 3% од укупног броја важећих гласачких листића за подручје ентитета, за који је састављена компензациона листа. То се чини тако што се прво Сент Лагијевом методом расподеле мандати у мањим вишемандатним изборним окрузима првог степена, чиме су натпредстављене велике партије. Затим на нивоу целог ентитета, као једне изборне јединице, прерачуна сразмеран однос гласова и мандата свих странака које су прешле изборни цензус од 3%. На крају се тих 20 компензационих мандата од укупно 83 подели оним странкама које су освојиле мање директних мандата него што би им припало да су се на нивоу целе државе прерачунавали гласови у мандате. Ако евентуално нека партија има више непосредних мандата него што би требало да јој припадне прерачунавањем гласова у мандате на нивоу целе земље, те мандате она задржава, а пошто је број посланика Народне скупштине РС фиксно утврђен на 83, умањују се компензациони мандати странци која је освојила најмање гласова.

У СР Немачкој постоји комбинација једномандатних изборних округа у којима се могу кандидовати појединци и вишемандатних изборних јединица на нивоу савезне покрајине, са партијских кандидатских листа. Ово није прави мешовити, паралелни изборни систем зато што се за 299 од укупно 598 посланика у Бундестагу остварује персонализована селекција па се ови избори називају персонализовано-пропорционалним. У једномандатним изборним јединицама избори су већински само по начину гласања, а не и по начину прерачунавања гласова у мандате. Прво се на нивоу изборне области, тј. целе Немачке, по Сент Лагијевој методи транспоновања гласова утврђује колико би по уделу гласова свакој странци требало да припадне мандата, уз прелазак цензуса од 5%. Други алтернативни услов за учествовање у расподели мандата који се деле на покрајинским нивоу, осим националног цензуса је освајање три директна мандата у униноминалним изборним окрузима. Затим се утврђује колико би мандата свака партија требало да добије у плуриноминалним изборним јединицама на нивоу савезне покрајине. Бирачи располажу са два гласа, за

²Чл. 9.7. Изборног закона БиХ из 2001. године, Службени лист БиХ, Сарајево, 2001.

кандидата и страначку покрајинску листу, па се не морају поклопити број гласова и мандата које странка освоји у једномандатним и вишемандатним изборним јединицама. Расподела мандата спроводи се тако да се прво деле мандати у странкама, и то кандидатима који су победили у једномандатним изборним окрузима по релативно већинском систему. После тога се мандати деле странкама по Сент Лаги/Шеперсовој методи, на основу броја гласова које је освојила покрајинска листа сваке партије. Ако нека странка освоји више директних мандата у униноминалним изборним јединицама, него што јој припада по сразмерном систему у плуриноминалним изборним јединицама, онда она задржава те "прекобројне мандате" и број посланика у Бундестагу може прећи 598, зато што њихов изборни закон не утврђује фиксни број чланова скупштине. Велике партије редовно освајају више непосредних него компензационих мандата и то је једини већински елемент немачких избора, али мање странке компензационим мандатима са својих покрајинских листа то надокнађују и тиме се постиже пропорционалност овог изборног система (Ђинђић, 2010:231).

I. 5. Утицај формирања изборних јединица на резултате избора

Начин и критеријуми формирања изборних јединица могу различито утицати на резултате избора, а ти утицаји се деле на опште и посебне утицаје. Општи утицаји образовања изборних јединица на резултат избора се другачије испољавају у изборним јединицама у већинским изборима (једномандатне), него у изборним јединицама у сразмерним изборима (вишемандатне). Изложићу укратко утицај типа изборне јединице на: мотивацију бирача за гласање, представљеност странака у парламенту, односно страначку фрагментацију, могућност формирања владе, тј. стабилне владајуће већине, врсту односа између бирача и њихових представника, те квалитет носилаца изборних функција. Посебни утицаји креирања изборних округа на резултат избора спадају у феномен вештачког кројења граница изборних јединица (*gerrymandering*), па ћу ту појаву изложити у наредном поглављу.

Изборне јединице у већинским изборима (униноминалне) мотивишу бираче да гласају за ону партију и кандидата који одговарају њиховим програмским и идеолошким ставовима, али који има изгледа да победи у свом изборном округу. Бирачи не желе да расипају своје гласове, дајући их кандидатима који по истраживањима јавног мњења или прошлим резултатима, могу да освоје евентуално треће или четврто место на изборима. Они дају глас кандидатима са којима деле исте

вредности, али који по правилу припадају једној од две најснажније странке. Насупрот томе, бирачи у изборним јединицама у сразмерним изборима (плуриноминалне) су мотивисани да гласају за своју страначку листу, без калкулисања да ли та партија има изгледа да победи на изборима. Они су сигурни да, ако дају свој глас тој партији, то ће се сигурно одразити на број мандата који ће она освојити у парламенту, уз евентуални прелазак изборног прага. Ти бирачи не морају калкулисати као бирачи у већинским изборима, јер скоро да не постоји ефекат бачених гласова, односно он је онолико мањи колико се изборни систем приближава чистом пропорционалном систему.

Једномандатне изборне јединица и већински избори утичу на представљеност странака у парламенту тако што само највеће партије, оне које освоје највише гласова у једном изборном округу, могу да уђу у представничко тело. То ће у идеалном типу оваквих избора довести до уласка само неколико најјачих политичких странака у скупштину, што даље иде ка редуковању страначке фрагментације и стварању двопартијског система. Међутим, то има један крупни недостатак што кандидати са око 20% гласова у изборној јединици могу да освоје представнички мандат, иако они нису освојили апсолутну већину гласова, већ само релативну већину и за нијансу су бројнији од другопласираног. Странке које добију од 35 до 40% гласова бирача, па чак и оне странке које су у апсолутном износу гласова другопласиране, а боље су распоредиле своје гласове, могу да имају натполовичну већину у представничком телу. Вишемандатне изборне јединица и пропорционални избори утичу на представљеност странака у парламенту тако што ће свака кандидатска листа која пређе природни изборни праг (и евентуални законски изборни праг-цензус) имати своје посланике. То даље доводи до велике фрагментације партијског живота и уласка у скупштину преко пет, или чак десет политичких странака. То се најбоље види у великим плуриноминалним изборним јединицама са око двадесетак мандата, где је за освајање једног и улазак у парламент довољно око 5% гласова.

Једномандатне изборне јединица и већински избори повољније утичу на могућност формирања стабилне и хомогене владе, тако што производе скупштине са само неколико странака у којима често највећа од њих има натполовичну већину. Та партија не мора да склапа постизборне коалиције са другима, које су често непринципијелне, а много пута се показују као нестабилне и неефикасне. Она преузима одговорност на себе бирајући председника владе и министре из својих редова, те преузима похвале за добар рад владе, али и све критике за лоше стање у држави.

Вишемандатне изборне јединица и пропорционални избори утичу да више странака уђе у парламент, па је веома тешко од њих образовати владајућу већину. За формирање стабилне владе потребно је учешће неколико партија, чак и оних минорних које су једва прешле цензус, па оне користе свој уцењивачки потенцијал и траже веће учешће у власти него што им по снази припада. То расплињује одговорност за постигнуте резултате владе, јер свака партија преваљује критике на ону другу чланицу коалиције и њене министре.

Униноминалне изборне јединице доводе до непосреднијег односа између бирача и њихових представника, али и то је у савременој "држави партија" доведено у питање. Изборне кампање не личе више на оне од пре педесетак или сто година, када су кандидати водили кампању у свом округу од врата до врата и сви су се познавали, већ је сада изражан огроман утицај новца и масовних медија у изборној кампањи. Такође се истиче да је у једномандатним изборним јединицама присутна квалитетнија селекција посланичких кандидата, који морају бити људи са великим стручним и моралним врлинама јер се овде гласа за човека, а не странку. Ово је потпуно тачно једино у несигурним изборним јединицама где се номинују квалитетни кандидати за посланике, док се у изборним јединицама у којима су највеће странке сигурне у своју победу кандидују партијски кадрови без неопходног угледа у народу. Плуриноминалне изборне јединице доводе само до индиректне повезаности бирача и њихових изабраних представника, јер је избор посланика посредован стављањем од стране партије на кандидатску листу. Посланици не одговарају за свој рад и гласање у скупштини бирачима изборног округа који су их изабрали, већ партијском врху који их је и кандидовао. Вишемандатне изборне јединице не доводе до побољшања вредности носилаца јавних функција, већ они остају скривени иза страначког лидера, њеног програма, идеологије и знамења на шта је и фокусирана изборна кампања. Сведоци смо да је у последњих десетак година у свету, а нарочито код нас, наступила ерозија квалитета носилаца јавних функција, а посебно посланика који би требало да буду највиши представници и законодавци једне земље и народа (Орловић, 2011:45).

I. 6. Вештачко креирање граница изборних јединица (Gerrymandering)

Вештачко креирање граница изборних јединица (Gerrymandering³) се у правно-политичкој теорији може дефинисати као облик страначки и политички пристрасне поделе бирачког тела на изборне јединице. То се не чини према неком унапред утврђеном начелу или критеријуму, већ према израженом интересу креатора закона о изборним јединицама, а то је углавном владајућа партија и коалиција. Слободан Јовановић је сматрао да је вештачко образовање граница изборних јединица начин да се већина претвори у мањину и обрнуто. Наводио је да је Gerrymandering гори и од ограниченог права гласа, јер се оно бар заснива на неком принципу, иако погрешном, а не на превари (Јовановић, 1924:95). Постоје два основна облика вештачког креирање граница изборних јединица, а то су: 1. активан и непосредан утицај на резултате избора и 2. пасиван и посредан утицај на изборни скор политичких странака.

Активан и непосредан утицај Gerrymandering-а на резултате избора постоји када се образовањем изборних јединица настоји створити предност за одређеног кандидата или кандидатску листу одређене странке у изборној јединици. Постоје два карактеристична облика оваквог утицаја, а први начин је такво обликовање граница изборних јединица које максимално обухватају бирачко тело привржено одређеном кандидату или политичкој партији (изборне јединице – утврђења или бункери). У том случају се на креирање изборних јединица примењује принцип концентрације бирачког тела које нагиње одређеном кандидату или политичкој странци. Кандидат или странка који уживају популарност међу одређеним бирачима имају шансе за изборну победу, само ако је њихово евентуално бирачко тело концентрисано у тој изборној јединици. Ако су њихови сигурни гласачи расути у више изборних округа, онда они немају никаквих изгледа у изборној трци. У пракси конзервативне и десне политичке странке врше концентрацију руралног становништва у изборним јединицама, а социјалистичке и леве партије концентришу припаднике радничке класе и градско бирачко тело у својим вештачки скројеним изборним јединицама. Такође се Gerrymandering може формирати у односу на националне, расне и верске мањине, када је у позитивном примеру то

³ Овај назив потиче из изборне праксе САД и обликовања једне изборне јединице у корист сенатора Масачусетса Џерија Елбрица, а која је визуелно подсећала на саламандера-даждевњака. Кованица Gerrymandering је настала спајањем презимена тог сенатора и завршна два слога речи саламандер. Она је касније добила шире значење обухватајући не само изборне јединице бункере, већ и сваки други облик политички пристрасног креирања граница изборних јединица.

начин да у већинским изборима они добију мандат у својој изборној јединици, а у негативном примеру то је средство да они спрече да освоје више посланичких мандата.

Други начин је обликовање изборних јединица установљавањем таквих граница између њих које цепају бирачко тело наклоњено одређеном кандидату или листи политичке странке. Овај тзв. ефекат границе дели сигурне гласаче одређеног кандидата или партије у неколико изборних округа и тако им умањује изгледе на освајање посланичког мандата у сваком од њих. Он почива на дисперзији (расцепканости) и подели бирачког тела, па се на тај начин подстиче неутрализација изборног потенцијала тог кандидата или листе што за последицу има губитак на изборима. Ефекат границе се примењује у два случаја: једном он цепа бирачко тело противника странке која је креирала границе изборних јединица, тако да она ни у једној од њих нема свог преставника. Типичан пример тога је када опозициона странка има међу градским становништвом своју бирачку базу, па владајућа партија исцрта такве изборне јединице које мешају градско и сеоско становништво које је бројније и она у њима освоји мандат. У другом случају ефекат границе има позитивно дејство за странку која је креирала изборне јединице и он спречава феномен "бачених гласова". У једномандатним изборним јединицама бачени гласови су они које победник освоји преко минимално потребног броја за освајање мандата, један глас више од другопласираног или преко 50 %, зависно од типа већинског изборног система. Сви гласови освојени преко овог минимално потребног броја су сувишни у тој изборној јединици, па се они прерасподељују у друге изборне округе где одлучујуће доприносе за освајање посланичких места у њима.

Пасиван и индиректан утицај Gerrymandering-a на резултате избора постоји у случају одсуства неопходних интервенција и непредузимање промена граница изборних јединица. Овај утицај Gerrymandering-a је значајнији код већинских изборних система него код пропорционалних, јер свако повећање или смањење броја становника у изборној јединици у којој се бира један посланик треба пратити промена њихових граница како би оне обухватале приближно једнак број бирача. Ако се не изврше нужне реформе граница изборних округа, то може довести до прикривене неједнакости грађана у остваривању бирачког права и повреде начела један човек – један глас. Пример за ову појаву је када једна униноминална изборна јединица обухвата 10.000 бирача, а друга у којој се нагло повећао број становника 20.000, па је за освајање посланичког места у једној потребно освојити двоструко више гласова него у другој. То

се нарочито дешава када се повећа број становника и бирача у оним изборним јединицама које су наклоњене опозиционој партији. Прихватљиво одступање од просечне величине изборне јединице, која се у већинским изборима добија тако што се укупна територија и број становника поделе на онолико округа колико се представника бира, је оно које износи за 10% мање или више од тог броја.

У сразмерним изборима и вишемандатним изборним јединицама се овај проблем другачије решава, те није неопходна промена њихових граница већ само повећање или смањење броја посланика који се у њима бира, зависно од демографских или миграционих кретања у њима. Поделу на једномандатне изборне јединице и формирање њихових граница није могуће извршити једном унапред за дужи временски период, због динамичности и промена броја становника и бирача у њима. То се врши периодично, када се за то укаже потреба, а посебно је важно питање ко ће вршити промену граница изборних округа, те да у тим комисијама буду укључени и припадници опозиционих партија. Код пропорционалних избора промене граница изборних јединица не треба вршити често, јер оне углавном следе управну и судску поделу земље, па се бољи ефекат постиже променом броја мандата који се у њима расподељују. *Gerrymandering* се у сразмерним изборним системима јавља када владајућа странка не врши повећање броја посланичких места у оним изборним јединицама које су традиционално наклоњене опозицији, а становништво у њима се увећало. Други вид *Gerrymandering*-а се уочава када владајућа, тј. најјача партија подели целу земљу на много малих вишемандатних изборних јединица, па створи дејство већинског изборног система и повећа број мандата које је освојила у односу на своју снагу у бирачком телу.

I. 7. Критеријум за образовање изборних јединица

Основни и најважнији критеријум који се примењује на образовање изборних јединица је принцип једнакости грађана у остваривању бирачког права (начело један човек – један глас). Изузев овог мерила, приликом образовања изборних јединица морају се узети у обзир и други веома битни фактори: демографски, регионални, географски, историјски, економски, територијална организација, државно уређење (унитарна или сложена држава) (Пајванчић, 2001:68). Да би се постигла оптимална усклађеност свих ових разнородних чинилаца, изборни законодавац мора стручно и

одговорно размотрити те критеријуме који ће довести до, за ту земљу, најбоље могуће изборне географије.

Начело једнакости грађана у остваривању бирачког права (принцип један човек – један глас) има различите форме у већинским и пропорционалним изборним системима. У већинским изборима са једномандатним изборним јединицама ово начело значи да униноминални изборни окрузи морају бити исте или приближно једнаке величине. Дозвољена одступања не би требало да буду већа од неколико процената од пројектованог изборног количника, који се добија када се укупан број бирача подели са бројем посланика и изборних јединица у којима се додељује мандат. У сразмерним изборима са вишемандатним изборним јединицама овај принцип подразумева да изборни окрузи једнаке величине дају исти број представника, а они неједнаке величине дају различит број представника. Пошто је у плуриноминалним изборним јединицама правило да су оне неједнаке величине, логично следи да те јединице дају различит број посланика.

Остали критеријуми за образовање изборних јединица су готово подједнако битни као и принцип једнакости бирачког права, али се разликује њихов значај у већинским и сразмерним изборним системима. У већинским изборима са једномандатним изборним јединицама сви остали критеријуми су подређени овом најважнијем, па се због њега жртвују остала важна мерила. Тако се дешава да се у једној држави за формирање неке униноминалне изборне јединице спајају територије двеју или више општина, а да се друге цепају на пола, зависно од броја бирача у њима. У сразмерним изборима са вишемандатним изборним јединицама принцип један човек – један глас је подједнако важан као и остали (нпр. начело сразмерности између броја освојених гласова и добијених мандата), због другачијег решења како се он остварује, тј. променом броја представника који се бирају у изборном округу.

Демографски критеријуми за образовање изборних јединица значе да када се у некој вишемандатној изборној јединици повећа или смањи број становника, повећа се или смањи број посланика које су у њој бирају. Ипак се законодавци труде да и плуриноминални изборни окрузи буду приближно исте величине, а у случају избора за горњи дом парламента они морају давати једнаки број представника без обзира на своју величину и број бирача. Регионални критеријуми означавају да када је нека држава подељена на аутономне покрајине или регионе, границе изборних јединица треба да се

поклапају се њиховим границама. Географски критеријуми за образовање изборних јединица су веома слични претходним, па они изводе да код стварања изборних округа њихове границе не треба вештачки да пресецају границе географских целина. Историјски критеријуми доводе до тога да поједине изборне јединице, због свог некадашњег значаја, задржавају исти број посланика који се у њима бира као и оне које их вишеструко премашују у броју бирача. Економски критеријуми за образовање изборних јединица значе да поједине привредне целине не треба раздвајати приликом формирања изборних округа, јер је то неекономично приликом сакупљања и обраде изборног материјала. Мерило територијалне организације за стварање изборних јединица значе да оне треба да следе постојећу управно-судску и територијалну поделу државе, што у нашем случају значи да не треба да пресецају границе управних округа и општина. Критеријум државног уређења (унитарна или сложена држава) значи да у федерацијама изборни окрузи не треба да пресецају границе федералних јединица, а у неким од њих свака република може бити једна вишемандатна изборна јединица. Унитарне државе су погодније за већинске изборе са једномандатним изборним јединицама, јер приликом њиховог формирања не мора се водити рачуна о унутрашњим границама, већ само о томе да буду приближно једнаке величине.

I. 8. Утицај образовања изборних јединица на представљеност одређених група

На представљеност одређених група становништва у парламенту, поред броја гласова који су оне освојиле, утичу и сви елементи изборног система. Ти елементи су: облик изборног система (већински или пропорционални), величина, број и границе изборних јединица, формула дистрибуције мандата, изборни праг, начин кандидовања, типови кандидатских листа и различите технике гласања. У фокусу овог поглавља ће бити утицај величине, броја и границе изборних јединица на представљеност различитих политичко-интересних група, жена и припадника националних, расних и верских мањина у националним и локалним скупштинама. Различити су ефекти изборне географије на представљеност свих ових група у већинским изборним системима са једномандатним изборним јединицама и сразмерним изборним системима са вишемандатним изборним јединицама.

I. 8. 1. Идејно-политичке групе

Парламент није само представништво грађана, већ је и политичко представништво, јер посланици, поред грађана који су их изабрали, репрезентују и

политичке странке које су их кандидовале на овај положај. Политичке партије састављају и профилишу политичке програме које представљају бирачима како би добиле њихове гласове, освојиле посланичка места и тако испуниле минималне претпоставке за реализацију свог политичког програма. Избори у савременом друштву су примарно надметање политичких странака, а не кандидата за представнике грађана, нарочито у пропорционалним изборима. Облик и врста изборног система значајно утичу на могућности, квалитет и квантитет репрезентовања политичких странака.

Већински изборни системи са униноминалним изборним јединицама уобичајено доводе до двостраначког састава парламента, а то постепено води укупњавању идејно-политичких група и стварању двопартијског система. У парламенту су представљене две велике партије које освајају приближно једнак број гласова, од којих једна захваљујући дејству већинског изборног система има парламентарну већину и може да образује једностраначку стабилну и хомогену владу. Такође ће у скупштини бити заступљене и мање политичке странке, најчешће регионалне или странке националних мањина, које имају концентрисано бирачко тело у одређеним изборним јединицама и деловима земље. Ово ће негативно деловати на мање партије чије је гласачко тело расуто на читавој државној територији. Учинци већинских избора са једномандатним изборним јединицама доводе до тога да у парламенту нису заступљени ставови неких респектабилних странака и њихових бирача, који укупно могу износити до неколико десетина процената. Исто тако, овај изборни систем узрокује стратешко гласање за најмање лошег кандидата и странку, што доводи до даљег јачања двеју највећих странака. Те странке су углавном по једна партија десног и левог центра, конзервативна и социјал-демократска, уз евентуално присуство још неке партије центра у парламенту. То све доводи до јачања умерених политичких опција, јер екстремне десне и леве партије, неонацистичке, фашистичке и комунистичко-анархистичке, које освајају по неколико процената гласова не могу на већинским изборима да уђу у скупштину.

Сразмерни изборни системи са плуриноминалним изборним јединицама углавном узрокују вишестраначки састав парламента, јер број мандата који припада некој страначкој кандидатској листи сразмеран је броју гласова која је та листа освојила на изборима. Више политичких партија које су ушле у скупштину доводе до фрагментације друштвено-политичког живота. Политичке странке тада нису мотивисане да се међусобно удружују и укупњују политичку сцену, јер свака од њих има могућност да самостално уђе у скупштину ако пређе изборни праг. То доводи до

неопходности коалиционог удруживања странака приликом формирања владе, јер ни једна од њих нема апсолутну већину посланика. Овакав изборни систем доводи до максималне репрезентативности свих политичких идеја, програма и интереса који постоје у једној држави и друштву. То доводи до уласка у парламент припадника свих релевантних политичких опција: у њега улазе умерено десне и леве странке, партије центра, регионалне и мањинске странке, оне чији је програм усмерен на један сегмент друштва - нпр. еколошке партије. Негативни аспект пропорционалних избора је и то што екстремне десне и леве партије, чак и оне које не признају уставни поредак неке земље, ако пређу изборни цензус могу да уђу у парламент. То се може спречити на више начина: повећавањем броја изборних јединица у којима се бира мањи број посланика, подизањем законског изборног прага, али и забраном тих партија и њиховог учешћа на изборима од стране редовних или уставних судова. На крају се може рећи да су пропорционални избори са вишемандатним изборним јединицама боље решење за неразвијене земље, транзициона и постконфликтна друштва, јер боље изражавају сву интересну, идејну и политичку разноврсност тих друштава (Јовановић, 2006:54).

1. 8. 2. Слабије заступљени пол

У парламенту сваке државе би требало да све релевантне друштвене групе буду равноправно заступљене, а ту нарочито спада и слабије заступљени пол. Слабије заступљени пол у скоро свим земљама на свету су жене, где скоро ни у једном народном представништву не заузимају подједнаки број места као и мушкарци, што показују подаци из табеле која се налази на крају овог одељка. Ово веома одудара од њихове нумеричке заступљености у укупном становништву, јер су у свим земља света жене бројније од мушкараца. На представљеност жена у националним и локалним парламентима утичу многи социолошки, правни и политиколошки фактори, а ја ћу се овде осврнути на: облик изборног система (већински или пропорционални), величину, број и границе изборних јединица. Поред ових општих одлика изборних система, на репрезентацију жена у органима власти утичу и мере афирмативне акције (позитивне дискриминације).

Већински изборни системи са униноминалним изборним јединицама уобичајено доводе до изражите потпредстављености жена у представничким телима, нарочито у заосталим и патријархалним друштвима. То се дешава зато што се на овим изборима гласа првенствено за кандидата, а не страначку листу, па је много теже применити мере афирмативне акције зато што странке желе да номинују најбољег могућег кандидата, тј.

оног који им може донети победу и не воде рачуна о равномерној родној заступљености. Мере позитивне дискриминације које се могу применити у већинским изборима су: ослобађање од полагања депозита за кандидате мање заступљеног пола, већи обим материјалних средстава намењених изборној кампањи кандидаткиња, посебне технике гласања и формирање одређеног броја посебних изборних јединица (не мање од 30%) у којима се изборна трка води између кандидаткиња. Од ових мера најефикаснија је последња, где у тим посебним изборним окрузима све партије номинују жене кандидате за представнички мандат, па је онда сигурно да ће у њима жене бити изабране за посланике. Квоте за минималну заступљеност жена у парламенту могу се наћи изузетно ретко у уставу, а знатно чешће у закону и неком интерном партијском документу. И поред свих ових мера афирмативне акције, равномерна заступљеност жена и мушкараца није постигнута ни у једном већинском изборном систему на свету, али је постигнут знатан напредак по овом питању.

Сразмерни изборни системи са плуриноминалним изборним јединицама су повољнији за примену мера афирмативне акције, нарочито у оним земљама где су изборни окрузи велики и листе се састоје од много кандидата. Најефикаснија посебна мера је установљење одређене квоте за мање заступљени пол на листи кандидата (квоте на листи), те квоте у мандатима који су припали страначкој листи (тзв. двоструке квоте). На свакој кандидатској листи мора бити заступљен одређени удео жена (најмање 30%), а то је законски услов за пуноважност листе и услов да страначка листа буде прихваћена и квалификује се за учешће на изборима. То није довољна мера, јер је потребно да буду испуњени и услови везани за тип кандидатске листе и резервисано место на листи за мање заступљени пол. Веће шансе за равномерну заступљеност жена у парламентима пружају затворене и строго структуриране кандидатске листе, под условом да је на њима резервисано одређено место, свако треће место на листи, ако је квота утврђена на најмање 30% за жене кандидате (двострука квота на листи). Следеће правило је ако жени посланику из неког разлога престане мандат, њу ће заменити следећа кандидаткиња са страначке листе која није изабрана (трострука квота). Уколико је кандидатска листа слабо структурирана или отворена, мере позитивне дискриминације које треба да допринесу већој заступљености жена ослањају се на различите технике гласања (преференцијално гласање, кумулативни глас, персонални глас).

Табела I. 8.2. - Заступљеност жена у парламентима појединих држава

Држава	Изборни систем	Време избора	Места у скупштини	Жене-број места	Жене у %
Шведска	Сразмерни	2008.	349	157	45,0
БЈР Македонија	Сразмерни	2008.	120	39	32,5
Хрватска	Сразмерни	2007.	153	36	23,5
Велика Британија	Већински једнокр.	2010.	650	143	22,0
Србија	Сразмерни са 1 ИЈ	2008.	250	54	21,6
БиХ	Сразмерни	2006.	42	8	19,0
Француска	Већински двокр.	2007.	577	109	18,9
САД	Већински једнокр.	2008.	435	73	16,8
Руска федерација	Мешовити рововски	2007.	450	63	14,0
Немачка	Перс. сразмерни	2009.	622	204	32,8

(Ова табела је преузета из Препоруке за измену изборног законодавства у Србији, Пајванчић, 2011:116-120 и делимично модификована)

I. 8. 3. Националне, расне или верске мањине

Бројни акти међународних организација и уставни националних држава гарантују припадницима националних, расних и верских мањина бројна индивидуална и колективна права, јемче мањинама посебну заштиту ради остваривања потпуне равноправности и очувања њиховог идентитета и опредељују се за мере афирмативне акције како би се обезбедила равноправност и политичка једнакост мањинских група у друштву. Важан део заштите права националних мањина и значајан корак ка њиховој политичкој једнакости представља остваривање равномерне политичке репрезентације, јер основна функција парламента као најважније демократске институције изабране непосредно од стране грађана јесте да представља и заступа све своје грађане. Како би се обезбедила једнакост у политичкој представљености националних мањина, потребно је креирати такав изборни систем који ће олакшати освајање мандата представницима мањина у локалним и националним скупштинама. Мере за постизање њихове једнакости су: смањивање изборног цензуса, увођење природног прага за мањине, прекрајање граница изборних јединица, формирање посебних изборних округа за мањине, увођење етнички уравнотежених кандидатских листа, резервисање одређеног броја сигурних мандата за представнике мањина, давање повољнијих услова за регистрацију, финансирање или скупљање потписа за кандидатуру мањинских политичких странака (Лончар, 2011:144).

Препоруке из Лунда о делотворном учешћу националних мањина у јавном животу, усвојене 1999. године под окриљем ОЕБС-а, су кључни међународно-правни документ када је реч о политичким, а посебно изборним правима мањина. Оне су подељене у четири подналова: 1) општа начела; 2) учешће у доношењу одлука; 3) самоуправа; и 4) начини да се зајемчи делотворно учешће у јавном животу, и укупно садрже двадесет четири препоруке (Настих, 2007:719). У Препоруци бр. 10, која се односи на тему мог рада, каже се да би географске границе изборних јединица требало да олакшају праведну заступљеност националних мањина. Приликом стварања изборних јединица треба узети у обзир интересе националних мањина како би се осигурала њихова заступљеност у представничка тела, а препоручује се да границе изборних округа одређује независно и непристрасно тело, водећи рачуна о општим и интересима мањина. У сваком случају је недопуштено да државе мењају границе изборних јединица у намери да умање или искључе заступљеност мањина у представничким телима, па то изричито забрањује и чл. 16 Оквирне конвенције за заштиту права мањина, усвојене 1995. године у Савету Европе.

Већински изборни систем са једномандатним изборним јединицама ставља на располагање мали број мера из арсенала за постизање пуне политичке репрезентације мањина. Те мере могу бити прекрајање граница изборних јединица, формирање посебних изборних округа за мањине и резервисање одређеног броја сигурних мандата за представнике мањина, чије ће се партије онда по већинском систему борити за освајање тих мандата. Границе изборних јединица се исцртавају тако да прате територијалну заступљеност националних мањина, а то посебно одговара мањинама које су концентроване на одређеном подручју земље и имају своје мањинске партије. Формирање посебних изборних јединица за мањине се примењује у оним државама у којима не постоје странке мањина већ само грађанске, па и оне имају правило да у тим изборним окрузима као кандидате постављају припаднике мањина које доминирају међу тим бирачима. Резервисање одређеног броја сигурних мандата за представнике мањина је могуће у свим изборним системима, али опет је чешће тамо где постоје посебне странке националних мањина. Ипак је теже постићи адекватну заступљеност мањина у већинским изборима, јер овде странке теже да номинују најпопуларнијег кандидата, а не да задовоље неке друге критеријуме.

Пропорционални изборни систем са вишемандатним изборним јединицама је наклоњенији равномерној заступљености мањина, јер олакшава да уђу у парламент

припадници свих релевантних друштвених група. Мере које су на располагању овом изборном систему су смањивање изборног цензуса за мањинске листе, увођење природног прага за њихов улазак у скупштину, као и промене броја и величине изборних јединица. За велике националне мањине довољна мера је увођење природног прага или смањивање изборног цензуса у односу на већинске партије, а за малобројне мањине је боље гарантовање сигурних места у парламенту. Уколико су мањине дисперговане на читавој територији државе најбоље решење за њихову представљеност било би стварање што већих изборних јединица, по могућству једна за целу земљу, или стварање посебне изборне јединице за припаднике мањина. Уколико су мањине концентроване на делу државне територије, боља солуција би била стварање изборних јединица у којима су они већина или бар респектабилна мањина која може да пређе изборни праг и освоји неколико мандата. Ако се креира посебна изборна јединица за припаднике националних мањина, пратеће мере које су потребне су: стварање бирачких спискова за припаднике мањина, олакшавање услова за регистровање и скупљање потписа за кандидатуру мањинских странака и по могућству гарантовање неколико сигурних посланичких места за мањине. Међутим, ако није могуће гарантовање сигурних места за мањине у парламенту и не постоје посебне мањинске партије, неопходно је гарантовање одређене квоте на кандидатским листама великих грађанских партија које би одражавале национални састав те државе (Башић, 2011:134).

II ПОЗИТИВНО-ПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ ИЗБОРНИХ ЈЕДИНИЦА У ВЕЛИКИМ УСТАВНИМ СИСТЕМИМА

Неопходно је студиозно проучити велике уставне и политичке системе, изборно законодавство и правила о изборним јединицама у њима, како би изнели ваљану критику нашег изборног система и преузели нека супериорнија решења из упоредног права. У велике уставне и изборне системе спадају они системи који представљају највеће и најразвијеније државе на свету, који су типични представници своје врсте изборног права и правила о изборним јединицама и који су својим решењима извршили утицај на друге системе. Изнећу у овом поглављу у кратким цртама норме изборног законодавства, те нарочито правила о изборним окрузима Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске, Републике Француске и Савезне Републике Немачке.

II. 1. Позитивно-правно регулисање изборних јединица у Уједињеном Краљевству

Општепозната је чињеница да Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске нема свој писани устав, оличен у јединственом тексту. Уставна материја у овој држави регулисана је бројним законским текстовима, уставним конвенцијама, обичајним правом и судским одлукама (прецедентно право). Уједињено Краљевство је уставна монархија, са парламентарним системом власти у коме извршну власт обавља Влада изабрана у парламенту, састављена од ресорних министара, на чијем челу је премијер (први министар).⁴ Читава државна територија је подељена на 650 једномандатних изборних јединица у којима се бира по један члан парламента од више предложених кандидата, па Дом комуна тренутно има 650 посланика. Релативни већински изборни систем је дубоко укореењен у британској историји и традицији већ

⁴ Најутицајније странке у британском политичком систему су две велике партије које се смењују на власти, Конзервативна и Лабуристичка партија, затим трећа странка по снази на националном нивоу су Либерални демократи и мање регионалне Шкотска национална партија, велшка партија Плејд Кумру и северноирске мање странке. Изборно право и изборни систем регулисани су обичним законима који се доносе простом већином у британском парламенту, а то су Representation of the People Act, са најновијим изменама усвојен 1948. и Parliament Acts, са изменама усвојен 1949. године. Избори у Уједињеном Краљевству се одржавају на више различитих нивоа: избори за Доњи дом британског парламента (Горњи дом чине наследни лордови, те доживотни перови и црквени лордови), за Европски Парламент, за скупштине Шкотске, Велса и Северне Ирске, за градска и општинска већа. Сви ови избори одржавају се по моделу релативно већинског изборног система са једномандатним изборним јединицама, осим избора за Европски парламент, који су пропорционални и оних за скупштину Северне Ирске и локалних већа у њој, који се одржавају по једној варијанти сразмерних избора, појединачно преносивог гласа. Како су избори за Дом комуна британског парламента типични представник ове врсте избора, у овом поглављу ћу посветити највише пажње анализи његових решења.

стотинама година, што се за једномандатне изборне јединице не би могло рећи. Изборне јединице су, уз неколико изузетака, биле двомандатне у свакој грофовији, округу и граду од 1264. до 1832. године (Leonard, 2006:25.). У наредних стотину година, постепеном реформом прешло се на униноминалне изборне јединице, а последња двомандатна је укинута тек 1950. године. Сталне промене изборног законодавства су настојале да доведу до једнакости грађана у остваривању бирачког права, како ширењем активног и пасивног бирачког права, тако и тежњом да изборни окрузи буду приближно једнаке величине (сразмера између највећег и најмањег је падала са 8:1 на 5:1 и коначно данас је 2:1). Мада је принцип општег и једнаког права гласа усвојен у Уједињеном Краљевству 1918. године, ништа није гарантовало да будуће демографске промене и пресељавање становништва између различитих изборних јединица неће нарушити принцип један човек – један глас.⁵

Најзаинтересованији за предлоге и евентуалне промене граница изборних комисија били су велике политичке странке, кандидати за чланове парламента и активни партијски радници у изборним јединицама. Многи од ових кандидата су губили скоро сигурна места у парламенту због прекрајања граница изборних јединица од стране комисије током периода друге половине 20. века, па су сви релевантни актери схватили да треба унети више реда и сталности у ову праксу. То је и учињено доношењем The Parliamentary Constituencies Act из 1986. и the Boundary Commission Act из 1992. године, који су консолидовали систем прерачунавања гласова у мандате и начин прекрајања граница изборних јединица од стране независног тела. Овим законима читава држава је подељена са укупним бројем изборних округа и броја посланика да би се добио "изборни количник", те да би број бирача у сваком од округа био приближно једнак количнику, колико је то могуће. Препорука Комисији за границе изборних јединица је да не прелази границе локалних самоуправа уколико то није неопходно, а да то учине једино ако су изражене велике диспропорције у величини

⁵ Конференција председника Доњег дома о изборној реформи је 1944. предложила установљавање једног сталног органа за редистрибуцију посланичких мандата и промена граница изборних округа, да не би могле да се појаве веће аномалије у поступку гласања и прерачунавања гласова у мандате. Тај стални орган је установљен 1945. и он се звао Комисија за границе изборних јединица, која се састојала од четири дела: за Енглеску, Велс, Шкотску и Северну Ирску. Постигнут је договор да комисија прати демографска кретања становника у изборним окрузима, те да на сваких пет година предлаже евентуалну измену њихових граница, како би за освајање једног посланичког мандата било потребно приближно једнак број гласова. Касније је повећан период између две могуће промене границе изборних јединица на сваких 10 до 15 година, па се на крају дошло до тога да је оптимално време за предлоге измена граница 8-12 година.

изборних округа, односно броја бирача у њима. Сваки део земље добио је одређени, сигуран број изборних јединица, а он износи за Енглеску 524, за Шкотску 72, за Велс 37 и за Северну Ирску 17 изборних округа од укупно 650 мандата који се додељују на изборима за британски парламент. Изражена је одређена неједнакост у величини изборних јединица, па су јединице у Енглеској знатно веће од оних у осталим деловима државе, као и изборни окрузи у великим градовима него они у унутрашњости земље. Са проласком времена ова неједнакост се само повећава, те су уследили неопходни предлози измена који су шире подручје Лондона и осталих великих градова поделили на више изборних јединица и доделили тако њиховом повећаном становништву да бирају већи број представника. Све изборне јединице су сада територијалног типа, док су до 1950. када је то укинато, дипломци универзитета имали двоструки глас и своју посебну изборну јединицу на државном нивоу. Политичка непристрасност Комисије за границе изборних јединица се не доводи у питање, али њихов рад има значајан утицај на изгледе странака и кандидата за посланика, па су неке одлуке ове комисије биле предмет бројних контроверзи (Leonard, 2006:30). Ипак, уз све оправдане критике, питање креирања изборних јединица, њиховог броја, величине и граница је у Уједињеном Краљевству решено боље него у скоро свим осталим земљама са униноминалним изборним окрузима.

Начин гласања у британском релативно већинском изборном систему са једномандатним изборним јединицама је најпростији могући. Он се врши тако што сваки бирач ставља знак X у квадратић испред имена кандидата за посланика за кога је гласао, иза чијег имена обавезно стоји која партија га је номинувала. Доњи дом британског парламента се бира по систему релативне већине у униноминалним изборним јединицама, где је за освајање мандата потребно освојити макар један глас више од другопласираног кандидата у том изборном округу (модел *first past the post*). Кандидат је изабран за члана парламента ако је добио највише гласова у својој изборној јединици, макар један више од другопласираног, што не мора да буде више од половине бирача. Правило је да је потребно да представнички кандидат треба да освоји само релативну већину изашлих бирача у том изборном округу (*The plurality system*), а не и апсолутну већину (*The Majoritarian System*) као код двокружног већинског или система алтернативног гласања. Због тога се често дешава да, нарочито у оним изборним јединицама где има три или више кандидата, победник има само око 1/3 гласова изашлих бирача. У неким изборним окрузима где је било пет кандидата, забележен је

результат од 26% гласова изашлих бирача, које је добио победник избора, што је још мањи удео када се узме у обзир читаво бирачко тело. Мешавина система релативне већине и униноминалних изборних јединица доводи до велике диспропорције у броју освојених гласова и добијених мандата, те су две велике партије, Конзервативна и Лабуристичка изразито натпредстављене у Доњем дому. Трећа странка на државном нивоу, Либерални демократи, изразито је потпредстављена у британском парламенту, а овакав изборни систем у мањој мери погађа и мале регионалне шкотске, велшке и северноирске партије зато што оне имају велику концентрацију бирача у појединим деловима земље. Неколико пута у 20. веку се догодило да партија која на националном нивоу не освоји укупно највећи број гласова, због оваквог начина избора освоји највећи број или чак и апсолутну већину мандата у Доњем дому (конзервативци 1951. и лабуристи 1974. године). Ова појава је проузрокована ефектом бачених гласова, где је једна странка побеђивала у својим сигурним упориштима са великом разликом над конкуренцијом, а губила у већем броју изборних јединица са мањом разликом. Због тога је формулисан и кубни закон, који се временом претворио у квадратни закон, који гласи да ако се бројеви гласова које освоје две водеће партије налазе у сразмери А:Б, онда ће расподељени мандати бити подељени између њих у пропорцији $A^2:B^2$ (Leonard, 2006:34).

Осим релативних већинских избора са једномандатним изборним јединицама, избори у Уједињеном Краљевству за Европски парламент се одржавају по пропорционалном изборном систему са једном вишемандатном изборном јединицом, са изборним листама које имају онолико кандидата колико ова земља даје представника у ЕП. Ово је последица извршене унификације изборног права Европске Уније, где се избори за Европски Парламент морају држати по јединственим правилима, а не као раније да свака земља бира врсту изборног система (Electoral law, 2008:138). Други изузетак су сразмерни избори са варијантом појединачног преносивог гласа у Северној Ирској, које се одржавају на свим изборима у овом делу државе, осим на изборима за њихове представнике у британском парламенту.⁶ На референдуму одржаном 2011. године грађани Уједињеног Краљевства су већином гласова одбили предлог да се пређе

⁶ На изборима за скупштину Северне Ирске, као и изборима за њена општинске и градске већа, територија земље или општине је подељена на неколико вишемандатних изборних јединица, у којима се по методу појединачно преносивог гласа бира пет или шест кандидата. Становници Северне Ирске су дугом и понекад насилном борбом успели да се изборе за ову специфичност својих избора, док на нивоу целе државе то није успело заговорницима сразмернијег и правичнијег преставништва.

са релативно већинског на систем алтернативног гласања у једномандатним изборним окрузима, док се нека варијанта пропорционалних избора није могла ни наћи у референдумском предлогу.

Последице оваквог изборног система су бројне и односе се на могућност владања, страначки и парламентарни систем, утицај бирача на изборни процес и личност посланика, већи стручни и политички квалитет кандидата предложених од странака, комуникацију бирача и њихових представника, изражену децентрализацију земље и добру територијалну репрезентацију свих делова државе. Већински избори доводе до уласка две доминантне и свега неколико мањих партија у парламент, што даље води до могућег образовања једностраначке већинске владе, изузетно једнопартијске мањинске или двостраначке коалиционе владе. Овакве владе ће бити јаке, стабилне и хомогене, брзо ће доносити одлуке јер у њима постоји један центар одлучивања, зато што је премијер по правилу лидер победничке партије. Бирачи у униноминалним изборним јединицама непосредно бирају кандидата као појединца, па они много више воде рачуна о његовим политичким квалитетима и људским особинама. То све доводи до много веће одговорности посланика према бирачима и боље комуникације између њих. Сви делови Уједињеног Краљевства су добро територијално представљени у Доњем дому, јер је земља подељена на 650 изборних округа колико има и чланова парламента, па је то поред давања више власти деволуцијом саставним деловима ове сложене државе, још један израз њене суштинске и ефективне децентрализације.

II. 2. Позитивно-правно регулисање изборних јединица у Републици Француској

Француска је држава републиканског облика владавине, те мешовитог парламентарно-председничког система власти. Парламентарни избори се одржавају за Националну скупштину непосредним гласањем свих бирача, по већинском двокружном изборном систему (апсолутне већине) са једномандатним изборним јединицама. Избори за Сенат представљају једну врсту посредних избора, јер њих бирају сви посланици, чланови Националне скупштине, чланови оштих департманских већа и делегати општинских већа. Сенат обезбеђује представништво територијалних колективитета Француске, те се ови избори обављају по департманима.⁷ Избори за Европски

⁷ Укупан број сенатора, којих тренутно износи 305, дели се по департманима сразмерно броју њихових становника. Ако се у департману бира мање од пет сенатора, избори су двокружни већински, а ако се у њима бира више од пет сенатора (то је случај у само 15 највећих департмана), примењује се

парламент спроводе се по пропорционалном изборном систему са целом државом као вишемандатном изборном јединицом, са партијских кандидатских листа.

Избори за Националну скупштину одржавају се по двокружном већинском систему са 577 једномандатних изборних јединица. Бира се 577 посланика (555 за територију метрополе и укупно 22 за прекоморске и прекоокеанске територије), као и исто толико њихових заменика. Они се бирају по принципу апсолутне већине, где се за победу у првом кругу тражи 50%+1 глас од укупно изашлих бирача, а ако то не постигне ни један кандидат иде се у други круг. У други круг пролазе они кандидати који освоје преко 12,5% гласова уписаних бирача у првом кругу, што значи да их може бити и више од двоје. Победник у другом кругу је онај посланички кандидат који добије највише гласова, односно релативну већину. Допунски избори за посланике се уобичајено не спроводе, јер се аутоматски са избором посланика бирају и њихови заменици за случај посланикове смрти или другог вида неспособности за обављање представничке функције.

Целокупна државна територија подељена је на 577 униноминалних изборних јединица и њено бирачко тело износи просечно 93.000 бирача, а дозвољена одступања износе до 20%. Одређивање броја посланика и сенатора је у надлежности Уставотворне скупштине, док се одређивање броја, величине и граница изборних јединица регулише обичним Изборним законом и Законом број 87-509 од 9. јула 1987. године. Самим тим што је ова надлежност поверена скупштини, сматра се да је остварено начело непристрасности у њиховом креирању, јер власт и опозиција треба да постигну консензус по овом питању. Претпоставком о делегацији надлежности, која у француском праву важи у корист извршне власти, Влади је поверено да коригује границе изборних округа у случају промене броја становника у њима. Уведена је и ограничена судска контрола промене граница изборних јединица, тиме што је Уставни савет установио два правила, те да: "Према првом правилу, разграничење изборних јединица мора бити извршено на суштински демографској основи, а према другом, разграничење мора бити подвргнуто периодичној ревизији" (Masclat, 1989:187). Ако нека највећа изборна јединица постане преко два пута већа од најмање, покреће се

систем сразмерног представништва. Сенат као Горњи дом није равноправан у надлежностима са Националном скупштином као доњим домом, јер он није равноправан у законодавној процедури, затим поступку избора и разрешења владе.

механизам за њену поделу, а забележени су и случајеви односа између величине изборних округа у сразмери 4:1. Правило је да границе изборних јединица не пресецају границе јединица локалне самоуправе, али то није императив у случају већих несразмера у њиховој величини када се оне не морају поштовати.

Последица двокружних већинских избора са једномандатним изборним окрузима је укрупњавање француског страначког и парламентарног система, али не онако јако изражено као у британском типу релативних већинских избора. На изборима учествује пет до десет релевантних партија, а у Националну скупштину улазе две велике странке, лева Социјалистичка партија Француске и десна Унија за народно окупљање, као и неколико мањих: умерено десна Унија за француску демократију, екстремно лева Комунистичка партија, екстремна десничарска Национални фронт, странка зелених и мале регионалне странке. Две велике странке су натпредстављене, а остале су изразито потпредстављене овим изборним системом. Специфичност двокружних већинских избора је то да се у првом кругу прави једна врста селекције, гласа се за свог фаворита, а у другом кругу све странке левице или деснице се удружују и подржавају кандидата са тог политичког спектра. У Француској нису толико честе апсолутне већине једне партије у парламенту и следствено томе једностранке већинске или мањинске владе, па се приступа стварању коалиционих влада. Владе углавном нису идеолошки хетерогене већ јединствене, али нису толико брзе у одлучивању, јаке и ефикасне као оне у систему релативне већине и једнопартијских влада. То је ублажено председничким системом власти, где је председник републике тај који располаже ефективном моћи и који је фактички на челу ваде, а премијер је само први министар (први међу једнакима).

Ефекти једномандатних изборних јединица су такви да постоји много снажнији утицај бирача у спровођењу изборног процеса, јер они непосредно бирају кандидата за посланика. Тада долазе до изражаја политички квалитети и личне врлине кандидата, јер они нису анонимни представници са партијских листа, већ угледни људи из локалних средина. Последица већинских избора са униноминалним изборним окрузима је одлична географска (територијална) представљеност свих делова Француске, па и оних ван метрополе, јер сваки део земље има бар једног сигурног посланика. Ово доводи до израженије децентрализације државе, што није одувек била одлика Француске и само је један од првих захтева за регионализацијом земље која ће бити доследно и ефикасно спроведена. Локални избори за општинска, градска и департаманска општа већа, као и

они за градоначелнике и начелнике општина спроводе се по већинском изборном систему са једномандатним изборним јединицама.

II. 3. Позитивно-правно регулисање изборног система у СР Немачкој

Савезна Република Немачка је земља републиканског и федералног државног уређења, са парламентарним системом власти. Њен парламент се састоји од два дома: Бундесрата, у коме седе представници савезних покрајина, тачније њихових влада и Бундестага, који чине непосредно изабрани представници грађана. Пошто је СР Немачка федерално уређена држава, поред председничких и парламентарних избора на нивоу федерације, одржавају се и избори за скупштине савезних покрајина, као и локални избори на нивоу округа, општина и градова.

Материја изборног законодавства у СР Немачкој уређена је, поред основних начела изборног права који су дати Основним законом, тј. њеним Уставом, и Законом о савезним изборима, Законом о посланицима, Законом о изборној статистици, Законом о провери избора и Законом о политичким партијама. Закон о савезним изборима, који је донет 1956. године и до данас важи уз одређене измене и побољшања, уређује основе изборног система за парламентарне изборе на федералном нивоу, за избор Бундестага, оног дома чији посланици се бирају непосредно од грађана. Бундестаг се састоји од најмање 598 посланика изабраних посредством општих, непосредних, једнаких, слободних и тајних избора на којима учествују грађани са бирачким правом, у складу са принципом комбинације пропорционалног представљања и униноминалних избора. 299 посланика се бира путем кандидатура у једномандатним изборним јединицама, односно изборним окрузима (Wahlkreisvorschlag), а остатак, такође 299, путем листа које се подносе у савезним покрајинама (Landeslisten). Кандидатура преко ових покрајинских листа је резервисана у Немачкој искључиво за политичке партије, док су потенцијалне кандидатуре независних кандидата могуће у једномандатним изборним окрузима (Ђинђић, 2010:211). Изборна област (Wahlgebiet) је целокупна територија СР Немачке, а у подели изборне области на изборне округе води се рачуна о одређеним принципима, који се при подели државе на изборне округе морају узети у обзир. Немачки изборни закон овлашћује посебно тело - Изборну комисију да извештава о промени броја становника у изборним окрузима и да објашњава, када у светлу тих промена, треба променити границе изборних јединица и какве промене треба извршити. У свом извештају, комисија може изложити предлоге за промену граница и из других

разлога, осим демографских (Настих, 2008:32). Представљањем својих предлога за разграничење изборних јединица, Комисија мора имати у виду следеће принципе:

- Границе земаља (Ландера) морају бити поштоване.
- Број становника у изборној јединици не треба да одступа од просечног броја становника у изборним јединицама више од 15 % у оба смера; где су одступања већа од 25% мора се извршити поновно утврђивање граница изборних јединица.
- Број изборних јединица у одговарајућим земљама треба да, што је могуће више, одговара последњој расподели популације.
- Свака изборна јединица мора да представља кохерентну област.
- Кад год је то могуће, административне границе општина, области и градова ће се поштовати.

Извештај Изборне комисије о предлогу евентуалних промена граница изборних округа се упућује Савезном министарству унутрашњих послова 15 месеци после почетка легислатуре Бундестага. Савезни министар унутрашњих послова ће то одмах проследити Бундестагу и објавиће у Савезном гласнику (Настих, 2008:33). Промене граница у земљи, које су настале 32 месеца након почетка легислативног периода неће утицати на поделу у изборним јединицама до следећег легислативног периода.

Сваки бирач има укупно два гласа, један којим гласа за кандидата у једомандатној изборној јединици и други којим гласа за страначку кандидатску листу на нивоу покрајине као изборне јединице. У једномандатном изборном округу је изабран онај кандидат који освоји бар један глас више од другопласираног, односно релативну већину гласова изашлих бирача (Ћинђић, 2010:214). Код пропорционалног дела избора путем покрајинских листа користи се Sainte-Laguë/Schepers формула за прерачунавање гласова у мандате и тиме одређује коначан број мандата за покрајинску листу сваке партије: најпре се помоћу ове формуле утврди укупан број мандата сваке партије на нивоу целокупне изборне области, тзв. горња расподела (Oberverteilung), а након тога, служећи се истом формулом, утврди из тога удео мандата који припада свакој покрајини, тзв. доња расподела (Unterverteilung).⁸ Са завршетком овакве процедуре

⁸ СР Немачка је од првих послератних избора 1949. године до данас променила три метода транспонована гласова на пропорционалним изборима, од Донтове методе, преко Харе-Нимејерове до садашње Sainte-Laguë/Schepers формуле за прерачунавање гласова у мандате (Маринковић, 2002:41). Прве две методе за прерачунавање гласова у мандате доводили су до одређених непожељних деформација изборног система, као што су "негативна тежина гласа", када више добијених гласова за

следи утврђивање редоследа добијања мандата: прво мандате добијају директно изабрани кандидати у једномандатним изборним окрузима сваке покрајине, а након њих преостали број места попуњавају кандидати са покрајинске листе. Пошто се у Немачкој гласа одвојено за кандидата и страначке листе, могуће је да дође до непоклапања броја мандата који једна партије добије у једномандатним изборним јединицама и оним на покрајинском нивоу. Ако једна партија освоји више посланичких места у униноминалним изборним окрузима него што би јој припало сразмерним прерачунавањем гласова у мандате, она те прекобројне мандате задржава и Бундестаг се повећава за тај број посланика (Бундестаг нема фиксни број чланова). На нивоу СР Немачке као целе изборне области постоји законски изборни праг од 5% гласова од броја изашлих бирача, као и алтернативни цензус од најмање три директно освојена мандата у једномандатним изборним јединицама који је неопходан за улазак у Будестаг.

Изборни систем СР Немачке многи дефинишу као мешовити, који је трећи тип избора, поред већинских и пропорционалних, што он суштински није. Мешовити паралелни изборни системи су они код којих се један део посланика, нпр. једна половина, бира на већинским изборима у једномандатним изборним јединицама, а други део на пропорционалним изборима у вишемандатним јединицама. Они морају бити мешовити како на уласку, при начину гласања, тако и при изласку, при прерачунавању гласова у мандате, што немачки избори нису. Немачки избори су мешовити при уласку, начину гласања, али при изласку, транспоновању гласова у мандате, они су потпуно савршено пропорционални. Они се могу сврстати једино у комбиноване изборне системе, који комбинују елементе сразмерних и већинских избора, где немачки изборни систем узима све елементе од сразмерних и једино од

једну странку њој доноси мање посланичких мандата, а мање освојених гласова јој доноси више посланичких места. Овај проблем не зависи само од формуле за претварање гласова у мандате, па препоруке за решавање овог проблема углавном воде у правцу реevaluације двостепене доделе мандата (Ober- i Unterverteilung) или избегавања прекомерних мандата. Овакав тип избора не доводи до натпредстављености великих партија, Хришћанско демократске уније и Социјал-демократске партије Немачке, осим што им даје евентуалну већинску премију у облику прекобројних мандата, које оне освоје у једномандатним изборним јединицама. Мање странке, као што су Либерално демократска партија, Левица и Партија зелених, оваквим изборима нису оштећене и поред релативно високог законског изборног прага од 5% гласова изашлих бирача. Оне то могу неутралисати освајањем три директна мандата, освојена у једномандатним изборним окрузима, па често велике партије позивају своје бираче да гласају за мање партије својим другим гласом, да би им помогле да уђу у парламент и касније направе коалицију. Страначке листе са више кандидата на нивоу покрајина припадају типу затворене везане листе, с тим што се персонализованом селекцијом кандидата у једномандатним изборним јединицама неутрализује овај њихов недостатак.

већинских персонализовано гласање за посланичке кандидате у једномандатним изборним окрузима и већинску премију у облику прекобројних мандата. Зато многи стручњаци за ову тематику, попут Дитера Нолана, називају немачки изборни систем једном врстом персонализовано-пропорционалних избора, којим се само врши персонализована селекција за половину чланова Бундестага, а остали се бирају са страначких листа.

Последице оваквог персонализовано-пропорционалног изборног система су веома бројне, разноврсне и сложене. Оне се огледају само у делимичном укрупњавању страначког и парламентарног система, за шта су подједнако заслужни изборни цензус од 5% гласова и јуриспруденција Савезног уставног суда који је забранио две недемократске, антисистемске партије: неонацистичку и комунистичку. То је довело до тога да од три до пет или чак шест партија улазе у Бундестаг, па је за формирање Савезне владе неопходно стварање двостраначких или чак тространачких коалиција. Понекад се, због превеликих захтева мањих странака или тешке ситуације у којој се држава налази, приступа стварању "велике коалиције" коју чине Хришћанско демократска унија и Социјал-демократска партија Немачке. Оно што компензује нестабилност коалиционих влада је јачина њеног канцелара, за чији избор се једино гласа у Бундестагу, па он касније сам бира министре и специфични изум немачког парламентаризма приликом обарања владе, тзв. конструктивно изгласавање неповерења. Даљи ефекти једномандатних изборних јединица су да грађани много више утичу на поступак избора и персонални састав парламента, него у класичном типу сразмерних избора. То даље доводи до повећаног квалитета посланика, који имају бољу комуникацију са бирачима и морају да их обавештавају о свом раду и постигнутим резултатима. Овакви изборни окрузи доводе до одличне географске (територијалне) репрезентације свих свих немачких савезних покрајина, као и свих њихових делова, урбаних и руралних. То је, поред поделе земље на федералне јединице, још један израз спроведене децентрализације у СР Немачкој. Чини се да је Немачка персонализовано-пропорционалним изборним системом са униноминалним изборним окрузима и плуриноминалним изборним јединицама на нивоу покрајина, узела оно најбоље из два света – система већинских и сразмерних избора.

III ПОЗИТИВНО-ПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ ИЗБОРНИХ ЈЕДИНИЦА У ДОМАЋЕМ ПРАВУ

Устав Србије из 2006. године не уређује материју изборне географије, па чак ни не поставља критеријуме за образовање изборних јединица. Изборно право у Србији није кодификовано, па је целокупна изборна материја регулисана бројним правним актима за изборе на различитим нивоима власти. Изборне јединице, њихов број, величина и границе на на републичким изборима за Народне скупштину регулисане су Законом о избору народних посланика из 2000. године, а на изборима за председника Законом о избору председника Републике од 2007. године. Такође, изборне јединице на локалним изборима за скупштине општина и градова уређене су Законом о локалним изборима из 2007. године, а на покрајинским изборима Покрајинском скупштинском одлуком о избору посланика у скупштину АП Војводине из 2014. године.

III. 1. Изборне јединице на републичким изборима

Устав Србије не регулише експлицитно материју изборног права и изборних јединица, већ једино наводи да "Народну скупштину чини 250 народних посланика, који се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом".⁹ Ипак, може се рећи да Устав одредбом чл.102. ст.2. "Народни посланик је слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран за народног посланика" имплицитно се опредељује за пропорционални изборни систем са неком варијантом вишемандатне изборне јединице. Таква моја тврдња је поткрепљена логиком да у већинским изборима са једномандатним изборним јединицама посланик је власник мандата и не може га стављати на располагање странци, па ако се из духа нашег Устава може резоновати да је странка фактички власник мандата, онда применом "argumentum a contrario" може се закључити да је код нас најприродније важење пропорционалног изборног система. Такође је Законом о избору народних посланика из 2000. године у чл.88. ст.1. т.1. и т.9. стајало "Посланику престаје мандат пре истека времена на које је изабран: 1) ако му престане чланство у политичкој странци или коалицији на чијој је изборној листи изабран за посланика,...9) брисањем из регистра код надлежног органа политичке странке, односно друге политичке организације на чијој изборној листи је изабран.",

⁹ Чл. 100. ст. 1. Устав Републике Србије, Службени гласник РС, 83/06, Београд, 2006.

али је Уставни суд Србије утврдио¹⁰ да поменуте одредбе закона нису у сагласности са Уставом. Зато је касније усвојен поменути чл.102. ст.2. Устава, који допушта институт бланко оставки као лек за проблем преласка посланике из партија са чије листе су изабрани у Народну скупштину у неке друге. Ову уставну одредбу фактички је дезавуисао Уставни суд Србије¹¹, те је касније променом Закона о избору народних посланика укинута ова могућност. Административни одбор после тога није прихватао "бланко оставке", допуштао је прелазак у друге посланичке клубове и задржавање мандата.

Закон о избору народних посланика из 2000. године у свом чл.3. уређује да "Народна скупштина Републике Србије има 250 посланика, који се бирају на четири године", у чл.4. ст.1. "Посланици се бирају у Републици Србији, као једној изборној јединици, на основу листа политичких странака, страначких коалиција, других политичких организација и листа које предложи групе грађана", те у чл.4. ст.2. "Посланички мандати расподељују се сразмерно броју освојених гласова". Овом законском одредбом експлицитно је у Републици Србији уведен пропорционални изборни систем са целом земљом као једном изборном јединицом, у којој се бира свих 250 народних посланика са страначких и коалиционих кандидатских листа. Тиме је прихваћено једно решење, неуобичајено у упоредном праву, да целокупна државна територија и бирачко тело на сразмерним изборима нису подељени на неколико мањих или већих плуриноминалних изборних јединица. Законском одредбом у чл.40. ст.1. да "Кандидате могу, под условима утврђеним овим законом, предлагати регистроване политичке странке и страначке коалиције, као и групе грађана", која искључује појединачно кандидовање за народног посланика, још једном је законовавац изразио своје опредељење за пропорционалне изборе, са страначком листом за целу државу као једну изборну јединицу. Родна равноправост приликом избора за Народну скупштину биће обезбеђена двоструком квотом за жене на страначким листама, јер "На изборној листи међу свака три кандидата по редоследу на листи (прва три места, друга три места

¹⁰ Одлука Уставног суда Србије IУ број 197/02, Службени гласник РС, 57/02, Београд, 2002.

¹¹ Одлука Уставног суда Србије IУп број 42/2008, Службени гласник РС, 52/08, Београд, 2008.

и тако до краја листе) мора бити најмање по један кандидат – припадник оног пола који је мање заступљен на листи.¹²

Члан 80. Закона о избору народних посланика регулише да "Свакој изборној листи припада број мандата који је сразмеран броју добијених гласова". Даље се наводи у чл.81. ст.1. и 2. да у расподели мандата учествују само изборне листе које су добиле најмање 5% гласова од укупног броја гласова бирача који су гласали у изборној јединици, а да политичке странке националних мањина и коалиције политичких странака националних мањина учествују у расподели мандата и када су добиле мање од 5% гласова од укупног броја бирача који су гласали. Тиме је у наше изборно право уведен општи, законски изборни цензус од 5% који би спречавао улазак малих партија у скупштину и претерану фрагментацију парламентарног живота, као и отежано формирање владе због већег броја мањих странака које би могле да уцењују веће и траже неоправдано велико учешће у власти. Међутим, за странке и коалиције националних мањина не постоји цензус од 5% и за њихов улазак у скупштину довољно је да пређу природни изборни праг за освајање једног мандата који износи 0,4% гласова изашлих бирача. Ово је једна од мера афирмативне акције у нашем изборном систему, поред двоструких квота за мање заступљени пол од једне трећине кандидатских и посланичких места. Мере позитивне дискриминације за националне мањине нису доследно и потпуно уведене у нашем изборном праву, јер и за подношење изборне листе мањинских странака и коалиција је потребно 10.000 судски оверених потписа бирача. Тај број је превисок за странке мањина, посебно оних најмалобројнијих, па је покушано са смањењем броја потписа за подношење мањинских изборних листа, али је Уставни суд укинуо ово решење. Уставни суд је у својој одлуци IУп број 42/2008 заузео став да законодавац не мора примењивати мере „позитивне дискриминације“ странака националних мањина у свим етапама изборног поступка, већ да је довољно што он чини у завршној фази, прописујући природан изборни праг за мањинске партије.

Републичка изборна комисија расподељује мандате применом система највећег количника, тј. Донтовом методом. Мандати се расподељују тако што се број гласова које је добила свака поједина изборна листа подели од броја један, закључно са бројем 250. Добијени количници се разврставају по величини, а у обзир се узима 250 највећих

¹² Чл.40.а ст.1. Закона о избору народних посланика Републике Србије, Службени гласник РС, 35/2000, Београд, 2000.

количника, те свака листа добија онолико мандата колико највећих количника на њу отпада.¹³ Донтова метода прерачунавања гласова у мандате највише фаворизује велике, посебно првопласирану странку, од свих метода расподеле мандата у пропорционалним изборима, не рачунајући оне системе у којима постоји већинска премија за најуспешнију партију на изборима. Мандати се расподељују искључиво по редоследу са изборне кандидатске листе, што значи да је у нашем праву прихваћен систем затворене блокиране (строго структурисане листе) (Пејић, 2012:126). Раније је постојала могућност и пракса да партије и њихови лидери не поштују овај редослед, те су мандате додељивали кандидатима за посланике по свом нахођењу, а не по редоследу са листе.

Поновни избори спроводе се ако Републичка изборна комисија поништи изборе због неправилности у спровођењу избора, у случајевима утврђеним законом (чл.89. Закона о избору народних посланика). Народном посланику престаје мандат из таксативно предвиђених законских основа и нису предвиђени допунски избори у нашем изборном праву. Разлог за то је што се допунски избори организују само у оној изборној јединици у којој је изабран посланик коме је истекао мандат, те су ови избори карактеристични за већинске системе са униноминалним изборним јединицама. Када посланику у Народној скупштини престане мандат из било ког разлога, у парламент улази следећи неизабрани посланик са страначке кандидатске листе. Једини изузетак од овог правила који би требало учинити је да када посланику жени престане мандат, он треба припасти следећој неизабраној кандидаткињи са партијске листе (троструке квоте за слабије заступљени пол).

III. 2. Изборне јединице на покрајинским изборима

У нашем изборном праву честе су промене изборног законодавства, које чак мењају тип изборног система и његове основне постулате и начела. Изборна географија није овде никакав изузетак, па се често мењају врсте изборних јединица, њихов број, граница и величина. Управо 2014. године, донета је нова Покрајинска скупштинска одлука о избору посланика у скупштину аутономне покрајине Војводине, којом је престала да важи претходна из 2012. године и Покрајинска скупштинска одлука о

¹³ Чл. 82. Закона о избору народних посланика Републике Србије, Службени гласник РС, 35/2000, Београд, 2000.

изборним јединицама за избор посланика у скупштину аутономне покрајине Војводине из 2004. године. Ранији, мешовити-рововски изборни систем је био критикован због изразите натпредстављености највећих партија по већинском изборном систему, посебно првопласиране, коју ни сразмерни избори за половину посланика нису могли да исправе. Такође се појавио проблем и неједнаке величине изборних јединица, где је различит број бирача давао по једног посланика, па се јавила сумња да су границе ових јединица тенденциозно скројене. Промене изборног права не би требало да се врше у години одржавања избора, па се надам да је ова промена извршена за једно дуже време, а не због краткорочних интереса неких политичких снага.

Скупштина Аутономне Покрајине Војводине има 120 посланика, који се бирају на период од четири године.¹⁴ Новом Покрајинском Скупштинском одлуком је промењен стари мешовити¹⁵ и уведен чист пропорционални изборни систем са целом АП Војводином као једном изборном јединицом. Посланици се бирају у Аутономној Покрајини Војводини, као једној изборној јединици, на основу листа политичких странака, група грађана или коалиција странака и група грађана (чл.6. Одлуке). Свакој изборној листи припада број мандата који је сразмеран броју добијених гласова, а Покрајинска изборна комисија утврђује број мандата који припада свакој изборној листи (чл.47. ст.1. и 2. Одлуке). У расподели мандата учествују изборне листе које су добиле најмање 5% гласова од укупног броја гласова бирача који су гласали, осим политичких странака националних мањина и коалиција политичких странака националних мањина које учествују у расподели мандата и кад су добиле мање од 5% гласова од укупног броја бирача који су гласали (чл.47. ст.3. и 4. Одлуке). Ово је једна од мера афирмативне акције за припаднике националних мањина, јер за њихов улазак у војвођанску скупштину довољан је и природни изборни праг који износи 0,83% гласова изашлих бирача. Мере позитивне дискриминације за националне мањине у изборном праву АП Војводине су потпуно и доследно спроведене, јер кандидате за

¹⁴ чл.5. Покрајинске Скупштинске Одлуке о избору посланика у скупштину Аутономне Покрајине Војводине из 2014. године, Службени лист АП Војводине 23/2014, Нови Сад, 2014.

¹⁵ Од 120 посланика, њих 60 је бирано по пропорционалном изборном систему по Донтовој методи расподеле мандата и са изборним цензусом од 5%, где је цела територија АП Војводине била једна изборна јединица. Осталих 60 посланика је бирано на већинским изборима у једномандатним изборним јединицама, где је свака општина била посебна изборна јединица, а неколико највећих градова, као што су Нови Сад, Зрењанин, Кикинда, Панчево, Суботица и Сомбор су подељени на по две или више изборних округа. За посланика је био изабран кандидат који у првом кругу освоји апсолутну већину гласова изашлих бирача, а ако то нико не успе у други круг су ишла два кандидата са највећим бројем гласова.

посланике могу предлагати политичке странке, коалиције политичких странака и групе грађана, које својим потписима подржи најмање 6.000 бирача по изборној листи, док политичке странке националних мањина и коалиције политичких странака националних мањина могу предлагати кандидате за посланика, које својим потписима подржи најмање 3.000 бирача по изборној листи. Тиме је странкама националних мањина не само олакшано освајање једног посланичког мандата, већ је олакшан и поступак кандидовања мањинских листа, јер им је потребно двоструко мање потписа, а то је разумљиво у једној мултинационалној и мултиконфесионалној средини као што је Војводина.

Једно лице може бити кандидат за посланика само на једној изборној листи, а подносилац изборне листе одређује редослед кандидата на листи. На изборној листи од свака три кандидата по редоследу на листи (прва три места, друга три места и тако до краја листе) мора бити најмање по један кандидат који је припадник мање заступљеног пола на листи (чл.27. Одлуке). Ово је једна од мера позитивне дискриминације жена, јер им се омогућава двострука квота од једне трећине, и за места на кандидатској листи и за места посланика изабраних са листе у скупштину АП Војводине. Покрајинска изборна комисија расподељује мандате применом система највећег количника - Донтове методе, а мандати се расподељују тако што се укупан број гласова који је добила свака поједина изборна листа подели бројевима од један до закључно са бројем 120. Добијени количници разврставају се по величини, а у обзир се узима 120 највећих количника, па свака изборна листа добија онолико мандата колико тих количника на њу отпада (чл.48. Одлуке). Донтова метода прерачунавања гласова у мандате од свих метода расподеле мандата у сразмерним изборима највише повлашћује велике партије и нарочито победника по броју гласова, осим оне варијанте где се првопласираном додељује већинска премија.

Мандати који припадају одређеној изборној листи додељују се кандидатима са те листе, строго по редоследу са кандидатске листе. Покрајинска изборна комисија ће најкасније у року од десет дана од дана утврђивања резултата избора све добијене мандате са изборне листе доделити кандидатима по редоследу на изборној листи, почев од првог кандидата са листе (чл.49. Одлуке). Овим је прихваћен тип затворене блокиране листе (строго структуриране), па ће један од праваца критике овог изборног система бити то што бирачи не одлучују довољно о личностима посланика које ће их представљати у скупштини. Захтеви за изборном реформом ће вероватно ићи у правцу

неке врсте персонализовано-пропорционалног гласања, увођења неблокираних или отворених листи на којима ће редослед кандидата зависити од гласова бирача. Посланику у Скупштини АП Војводине мандат може престати из таксативно наведених разлога, те ће његово место заузети следећи неизабрани кандидат са страначке листе. Допунски избори за посланика нису могући, јер је ово једна варијанта пропорционалног изборног система. Поновни избори се могу одржати, само ако је на неким изборним местима поништено гласање.

III. 3. Изборне јединице на локалним изборима

Појам локални избори обухватају изборе за скупштине општина, скупштине градова и скупштину града Београда (скупштине јединица локалне самоуправе). Локални избори више не укључују непосредан избор председника општина и градоначелника од стране грађана, већ се они бирају од стране одборника у скупштинама јединица локалне самоуправе. Може се рећи да се у нашој земљи више пута темељно мењао изборни систем на локалним изборима, јер су испробане скоро све варијанте већинских и сразмерних избора. На првим вишестраначким локалним изборима одржаним 1992. године на снази је био већински двокружни изборни систем са једномандатним изборним јединицама, где су скоро свака градска месна заједница или веће сеоско насеље били посебна изборна јединица, док је понекад спајано по два или више мањих сеоских насеља за један изборни округ. На другим локалним изборима одржаним 1996. године није било промене изборног система, док је већ на следећим изборима одржаним 2000. године забележен прелазак на већински једнокружни систем са униноминалним изборним јединицама (систем релативне већине). Следећи локални избори одржани 2004. године донели су корениту промену типа изборног система и прелазак на пропорционалне изборе са целом општином или градом као једном изборном јединицом, где се одборници бирају са партијске кандидатске листе по Нимејеровој методи прерачунавања гласова у мандате и уз законски изборни праг од 3%. Наредни избори одржани 2008. године су донели минималне корекције, тако што је задржан пропорционални изборни систем са целом територијом општине или града као једном изборном јединицом, али је усвојена Донтова метода расподеле мандата и изборни цензус од 5% за улазак у локални парламент, а и последњи избори из 2012. године су одржани по овом изборном систему, без икаквих промена.

Нови Закон о локалним изборима из 2007. године, који је донет по усвајању Устава из 2006. године, прописује у свом члану 5. да "Одборници се бирају на основу листа политичких странака, њихових коалиција и листа које предложи групе грађана". Овде се имплицитно тврди да се локални избори одржавају по сразмерном изборном систему са страначких кандидатских листа, али већ следећи чланови овог закона и експлицитно појашњавају ову тврдњу. Избор одборника обавља се у општини као јединственој изборној јединици, а одборнички мандати расподељују се између изборних листа сразмерно броју добијених гласова који је освојила свака од изборних листа.¹⁶ Тиме је на локалним изборима учвршћен пропорционални изборни систем са општином као јединственом изборном јединицом, уведен претходним законом из 2002. године и он је уједначен са изборним системом за парламентарне изборе на републичком нивоу власти. Кандидате за одборнике могу предлагати регистроване политичке странке, њихове коалиције, као и групе грађана чије изборне листе својим потписима подржи најмање 30 бирача по предлогу за сваког кандидата на изборној листи, а предлагач мора на листи имати најмање једну трећину кандидата од укупног броја одборника који се бира (чл.18. ст.1. Закона). У јединицама локалне самоуправе које имају мање од 20.000 бирача, изборне листе утврђене су и када их својим потписима подржи најмање 200 бирача (чл.18. ст.2. Закона), а тиме је направљена разлика код кандидовања у већим и мањим јединицама локалне самоуправе.

Једно лице може бити кандидат за одборника само на једној изборној листи, а подносилац изборне листе одређује редослед кандидата на листи (чл.20. ст.1. и 2. Закона). На изборној листи међу свака три кандидата по редоследу на листи (прва три места, друга три места и тако до краја листе) мора бити најмање по један кандидат – припадник оног пола који је мање заступљен на листи (чл.20. ст.3. Закона). Овим се и у Закон о локалним изборима уводе мере афирмативне акције за припаднике слабије заступљеног пола, чиме им се даје најмање једна трећина места и на кандидатској листи и у скупштини (двострука квота за жене). Свакој изборној листи припада број мандата који је сразмеран броју добијених гласова, а општинска или градска изборна комисија утврђује број мандата који припада свакој изборној листи (чл.40. Закона). У расподели мандата учествују изборне листе које су добиле најмање 5% гласова од укупног броја гласова бирача који су гласали, а политичке странке и коалиције националних мањина

¹⁶ Чл.7. Закона о локалним изборима, Службени гласник РС, 129/2007, Београд, 2007.

учествују у расподели мандата и кад су добиле мање од 5% гласова од укупног броја изашлих бирача. Ово је још једна мера позитивне дискриминације припадника националних мањина, јер је њима за улазак у локалну скупштину довољно да пређу природни изборни праг за освајање једног мандата. У овом закону има још примера неких мера афирмативне акције за припаднике мањина, а то су уопштена одредба из чл. 9 Закона "У јединицама локалне самоуправе у којима живи становништво мешовитог националног састава, омогућује се сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама јединица локалне самоуправе, у складу са Уставом и овом законом". Затим је за мањине важна и једна конкретна мера да у национално мешовитим јединицама локалне самоуправе, приликом именовања бирачких одбора и изборних комисија, посебно ће се водити рачуна о заступљености политичких странака националних мањина у скупштини јединице локалне самоуправе.

Изборна комисија расподељује мандате применом система највећег количника, а мандати се расподељују тако што се укупан број гласова који је добила свака поједина листа подели бројевима од један закључно са бројем одборника који се бирају у скупштину града или општине (Донтова метода прерачунавања гласова у мандате). Тако добијени количници разврставају се по величини, а у обзир се узима онолико највећих количника колико се бира одборника у скупштину јединице локалне самоуправе и свака изборна листа добија онолико мандата колико тих количника на њу отпада (чл.40. Закона). Ако две или више изборних листа добију исте количнике на основу којих се додељује један мандат, а нема више нераспоређених мандата, мандат ће се доделити листи која је добила већи број гласова. Донтова метода је повољнија за највеће и посебно првопласирану странку, а Нимејерова формула или метод математичких сразмера која се користила на локалним изборима 2004. године је правичнија за мање странке и има висок индекс пропорционалности. Тиме се локални избори у Републици Србији удаљавају од чисте пропорционалности, због примене Донтове методе расподеле мандата и високог законског изборног прага од 5% у односу на ранијих 3%. Скупштине јединица локалних самоуправа могу бројити од 19 одборника, колико имају најмање општине, па до највише 110 одборника колико има Скупштина града Београда.

Мандати који припадају одређеној изборној листи додељују се кандидатима с те листе, строго по редоследу са кандидатске листе. Изборна комисија јединице локалне самоуправе ће најкасније у року од десет дана од дана утврђивања резултата избора све

добијене мандате са изборне листе доделити кандидатима по редоследу на изборној листи, почев од првог кандидата са листе (чл.43. Закона). Овим је на нашим локалним изборима уведен тип затворене блокиране (строго структуриране) листе, где бирачи не могу да утичу за ког кандидата са листе ће гласати и који ће одборник евентуално ући у скупштину, већ могу само да гласају за партијску листу. Из таксативно наведених законских основа одборнику појединачно може престати мандат, па ће се мандат доделити следећем неизабраном кандидату са страначке листе. Поновни избори се спроводе ако изборна комисија или Управни суд пониште изборе због неправилности у њиховом спровођењу, а ако се избори пониште на поједином бирачком месту, гласање се понавља само на том месту (чл.50. Закона). На локалним изборима у Србији није предвиђена могућност одржавања допунских избора, зато што се они могу једино одржавати када одборнику појединачно престане мандат у већинским системима са униноминалним изборним јединицама.

III. 4. Критика актуелних нормативних решења о изборном систему и изборним јединицама у праву Републике Србије

У многим радовима домаћих стручњака из области уставног права, политикологије и социологије присутне су бројне критике позитивног изборног законодавства Републике Србије (Препоруке за измену изборног законодавства у Србији, Јовановић, Орловић, Спасојевић, 2011). Његове најважније одлике су да је то пропорционални изборни систем са целом државом као једном изборном јединицом, Донтовом методом прерачунавања гласова у мандате, затвореном блокираном кандидатском листом и законским изборним прагом од 5% (који не важи за припаднике националних мањина). Заједничке критике оваквих решења огледају се у ставовима да овакав сразмерни изборни систем погодује: а) фрагментацији страначког и парламентарног система; б) владе су споре, слабе и неефикасне; в) деперсонализацији функције посланика и одборника; г) комуникација бирача и њихових преставника је врло слаба; д) изражена је слаба географска репрезентативност скупштине; њ) земља је сувише централизована; е) због затворених листа, бирачи имају утисак да не утичу на изборни процес; ж) друштво је превише подељено (идеолошки сегментирано). Добра и разложна анализа сваке од ових критичких примедба неопходна је да би могли да се предложи евентуални предлози за побољшање нашег изборног система, које ћу изнети у наредном поглављу.

Фрагментација страначког и парламентарног система Републике Србије означава појаву да је код нас регистровано око стотинак политичких партија, а да чак двадесетак њих се појављује на изборима. Због релативно високог цензуса од 5% гласова изашлих бирача, многе од њих праве коалиције или улазе на изборне листе већих странака, јер саме не би никада ушле у скупштину. Оне затим формирају сопствене посланичке клубове, ако имају бар пет народних посланика или прелазе у ривалске партије и посланичке клубове. Зато је честа ситуација да само четири или пет кандидатских листа пређу изборни цензус, а да у парламенту у ствари имамо десетак посланичких клубова и представнике око двадесет политичких странака. Због овакве расцепканости локалне и републичке скупштине скоро немогуће је створити једностраначку владу, па су коалиционе владајуће већине неминовне. Такве коалиционе владе су споре, слабе и неефикасне зато што их сачињава много странака, а често су и те партије идеолошки несродне па се не слажу око циљева и стратешких праваца којима држава треба да тежи. Оне су споре, зато што им треба дуго времена да постигну консензус око кључних државних проблема и не постоји један центар одлучивања (председник владе често није најутицајнија политичка личност у њој). Коалиционе владе су слабе и неефикасне зато што им у сваком тренутку прети обарање у парламенту ако не испуне захтеве и уцењивање мањих странака, па им је тешко да се одлуче за болне и непопуларне мере које су дугорочно корисне за друштво.

Многи стручњаци, али и грађани, сматрају да је дошло до изражене деперсонализације функције посланика и одборника. Партијски врхови нису морали да поштују редослед кандидата са листе, већ су их уводили у скупштину по свом избору. Ова појава је повезана са самим типом пропорционалног изборног система, али и институцијом "бланко оставки" и праксом која је до скоро била допуштена, али која је укинута одлуком Уставног суда Србије¹⁷. Бирачи, за разлику од система већинских избора или неке варијанте персонализованог гласања, нису могли да утичу на избор посланика и одборника, па се нису претерано ни занимали ко их из њихове средине представља у скупштини. Институт бланко оставке значи да посланици и одборници не одговарају бирачима, па чак ни онима који су за њих гласали, него само свом лидеру и странци са чије листе су изабрани у скупштину. Комуникација бирача и њихових представника је врло слаба из разлога што бирачи немају осећај да су они непосредно

¹⁷ Одлука Уставног суда Србије IУп број 42/2008, Службени гласник РС, 52/08, Београд, 2008.

изабрали своје представнике, а посланици пак сматрају да они не треба да обавештавају грађане о својим резултатима и да им полагају рачуне. Веома је ретка појава да посланици и одборници покрећу дебате и расправљају о темама на које су им скренули пажњу њихови суграђани, односно бирачи из њиховог непосредног окружења. Има и случајева да су поједини народни посланици свега неколико пута узели реч током целокупног четворогодишњег мандата, што се може објаснити једино одсуством бојазни да ће на следећим изборима бирачи дати свој суд о његовој личној одговорности и раду у скупштини.

У Народној скупштини Републике Србије и скупштинама јединица локалне самоуправе изражена је веома слаба географска (територијална) репрезентативност свих њихових делова. У нашем парламенту је уочена појава изразите метрополитације, што значи да је у садашњем сазиву преко половина народних посланика из Београда и Војводине, а много мање из малих места и рубних делова земље, што не одговара броју бирача које они представљају. Око 70 општина и градова тренутно немају посланике у Народној скупштини, а они имају укупно око милион и по становника. Међутим, чак седамнаест, углавном најмањих и најсиромашнијих општина, ниједном није имало свог представника у парламенту за двадесет пет година вишепартијског система у Србији (нпр. Црна Трава у Јабланичком округу). Са овом појавом је непосредно повезана и тврдња да је Србија исувише централизована држава, о чему говори и то да је целокупна државна територија једна изборна јединица. Не постоји подела на неколико великих вишемандатних изборних јединица (од 5 до 7), које би гарантовале да сваки део наше земље има гарантованих четрдесет или педесет посланика. Проблем је одређивање граница и приближно једнаке величине изборних јединица, тј. броја посланика који ће се бирати у њима, а са овим је повезано и непостојање поделе Србије на регионе који били ефикаснији облик децентрализације од досадашњих управних округа.

Често се чује и тврдња да због строго структурираних листа, бирачи имају утисак да не утичу уопште или не утичу довољно на изборни процес. Они у постојећем изборном систему могу само да гласају за одређену страначку листу и посредно одреде колико ће она имати мандата, али не могу непосредно да бирају који кандидат ће ући у скупштину са те листе. Бирачи би желели да могу директно да одлуче ко ће бити посланик или одборник у њиховој малој изборној јединици, или бар да могу да изразе своје преференције за личност појединог кандидата са страначке листе. Неопходна је

извесна персонализација избора за посланике и одборнике, јер опада интересовање за изборни процес међу грађанима, о чему сведочи веома ниска излазност бирача на последњим изборима. Наше друштво је превише подељено (идеолошки сегментирано), о чему говоре резултати свих досадашњих избора осим последњих, када су две супротне групације имале приближно по 50% гласова. Ово не мора само себи да буде недостатак, јер је понекад пожељно да се сви релевантни ставови чују и буду заступљени у парламенту, али је често лоше када се у једној држави чује превише дисонантних тонова о правцу њеног будућег положаја и развоја. Доскора су биле заступљене у парламенту идеолошки екстремне, крајње десне и леве партије, што је недовољно санкционисао постојећи изборни систем, који није производио једну умерену политику, која је прихватљива за већину грађана и стварао је поделе у држави око свих битних питања.

III. 5. Предлози за евентуалну измену позитивно-правног регулисања изборне географије у домаћем праву

Да би се изменио и побољшао један изборни систем, неопходно је прво утврдити његове недостатке, што сам учинио у претходном поглављу, а затим формулисати циљеве који се желе постићи његовом изменом. Ти циљеви су: а) смањење фрагментације страначког и парламентарног система; б) креирање јаких, ефикасних и хомогених влада; в) већа персонализација функције посланика и одборника; г) побољшање веза и комуникација бирача и њихових представника; д) децентрализација државе и њеног изборног система; ђ) боља географска (територијална) нерепрезентативност скупштине; е) повећан утицај бирача на изборни процес; ж) стварање друштва које ће толерисати разлике, али неће узроковати поделе и расцепе у њему. Како би се остварили неки циљеви, потребно је имати на уму који су нам инструменти – средства за достизање ових циљева на располагању. Затим треба добро проучити какви су појединачни и скупни ефекти свих ових инструмената за реформу и побољшање нашег постојећег изборног система. На крају је неопходно од свих тих инструмената одабрати најбоље и најпримереније нашим условима, те их ефективно применити и уклопити у један добар, ефикасан, али и правичан изборни систем.

Различити су инструменти, по мишљењу наших угледних стручњака из области уставног права и политикологије, које треба применити приликом измене позитивно-правног регулисања изборног система и нарочито изборне географије у домаћем праву.

Покушаћу да у овом делу рада изложим анализу тих схватања, па да на крају предложим један систем инструмената који би могли довести до циља – реформе и побошања нашег изборног система. Пошто је 2014. године извршено уједначавање типа покрајинских избора са републичким и локалним изборима, ја ћу ове инструменте излагати јединствено за све нивое избора.

Најрадикалнији правац, али не нужно и лош, за промену нашег изборног система је прелазак на већинске изборе са једномандатним изборним јединицама. Угледни правно-политички теоретичари сматрају да је за прелазак са пропорционалних на већинске изборне системе боље одабрати већинске изборе на којима је потребна апсолутна већина за освајање мандата у изборној јединици (двокружни, где би у други круг ишла два или више најуспешнијих кандидата из првог круга). Они тврде да је за овај прелазак систем апсолутне већине бољи од релативне већине, зато што би се постепено вршило укрупњавање страначког и парламентарног система (Сартори, 2008:87.). То би се десило не на један вештачки начин као у систему релативне већине, већ постепеним стварањем коалиција и блокова за наступ у другом изборном кругу од стране идеолошки сродних групација странака, левих и десних. Све то би за резултат имало формирање једностраначке јаке, ефикасне и хомогене владе, која не би била резултат тактичких коалиција и погодби као до сада. У оваквом систему једна личност, председник владе, би била најодговорнија за избор министара, одређивање програма и циљева владе, као и одабир начина и метода њиховог остваривања. Једномандатне изборне јединице довеле би до тога да бирачи много више утичу на сам поступак избора њихових представника, бирајући непосредно својим гласовима посланика и одборника из свог изборног округа, на шта не би могле да утичу страначке елите. То би довело до неопходности номиновања квалитетнијих и бирачима познатих кандидата, који би касније имали много већу одговорност и бољу комуникацију са грађанима из својих изборних јединица, јер би на следећим изборима они требало да их награде или их казне за њихов рад. Овакве изборне јединице доводе до много боље географске представљености у скупштини, јер би скоро свака општина давала по једног народног посланика, осим оних најмањих које би биле спојене или придодате другима, а скоро свако насељено место, такође осим најмањих, би имало свог одборника у скупштини општине или града. Оне би погодовале националним и верским мањинама које су груписане у појединим деловима Републике Србије или неким општинама, које би биле већина у тим изборним јединицама и ту освајале мандат посланика или одборника.

Такви изборни окрузи не би били повољни за избор у Народну скупштину РС и скупштине јединица локалне самоуправе припадницима слабије заступљеног пола и мањина које су дисперговане на читавој територији државе или општине, али би се то могло решити установљењем посебних финансијских подстицаја и квота у процентима за њихово номиновање од стране политичких партија.

Други, умеренији правац за измену и побољшање постојећег изборног система види средство за то у инструментима који се могу применити у оквиру пропорционалних избора. Најпре, уместо целе територије Републике Србије као јединствене изборне јединице, она би била подељена на пет до седам великих вишемандатних изборних јединица (законом већ формирану статистички региони Београд, Војводина, Западна Србија са Шумадијом, Источна Србија и Јужна Србија, Косово и Метохија), у којима би се бирало од 35 до 50 народних посланика. Уз то, увела би се једна варијанта слободне некодиране листе, на којој би бирачи могли да изразе своје преференције и сами одлуче својим гласовима који кандидат са страначке листе треба да уђе у републичку или локалну скупштину. Ове промене не би довеле директно до смањења фрагментизације страначког и парламентарног система те креирање јаким, ефикасним и хомогеним влада, већ би било потребно увести одређене механизме који и у сразмерним изборима могу да утичу на то. Предложени механизми су увођење степенастог законског изборног прага на нивоу регионалних вишемандатних изборних јединица који би износили 5% за политичку странку или групу грађана, а 7% или чак 10% за њихове коалиције са више чланова.

Друго средство је забрана стварања посебних посланичких клубова или преласка у друге клубове од стране посланика, који су у скупштину ушли са листе веће партије, па би они могли да буду само независни посланици без посебних привилегија. Овакве измене у оквиру пропорционалних избора довеле би сигурно до децентрализације државе и њеног изборног система те боље географске (територијалне) репрезентативности скупштине, зато што би поједини региони преко својих, посебних изборних јединица имали око четрдесет до педесет народних посланика. То не би отклонило проблем метрополитанизације парламента, те би се могло десити да већину мандата у оваквим изборним окрузима заузму посланици из њихових највећих градова, а решење за то би било одређивање квота за све делове, па и сеоске, тих региона како би они имали одређени број кандидата на страначким листама. Систем квота је добро решење и за адекватну представљеност жена и припадника националних мањина, што

значи да је овај изборни модел подесан за примену мера афирмативне акције. Како би се остварио повећан утицај бирача на изборни процес, већа персонализација функције посланика и одборника, те побољшање веза и комуникација бирача и њихових преставника треба увести слободне неблокиране листе. На овим изборима ће бирачи располагати са два гласа, једним за листу, а другим за појединачног кандидата или ће моћи одреде број бодова или редослед кандидатима са листе за коју гласају, те да у скупштину уђу они кандидати који добију највише гласова бирача (Орловић, 2011:43; Спасојевић, 2011:112).

Трећи правац измена изборног система у Србији, који представља средину између претходна два, подразумева останак на једној варијанти сразмерних избора, који би за половину или чак све чланове републичке или локалних скупштина дозвољавао персонализовану селекцију. Увеле би се изборне јединице на два нивоа, па би државна територија била подељена на онолико једномандатних изборних јединица колико се народних посланика директно бира, а на другом нивоу би цела земља била једна изборна јединица. У униноминалним изборним јединицама би се само гласало за по једног кандидата различитих политичких странака или група грађана, али се на том нивоу не би вршило прерачунавање гласова у мандате. Гласови би се преносили и сабирали на државном нивоу, те би се по потпуно пропорционалном изборном моделу расподељивали мандати. Унутар партија би се тачно знало који кандидат је донео колико гласова у свом изборном округу, па би странке биле обавезне да у скупштину уведу оне који су освојили највећи број гласова од свих кандидата са њихове листе. Такође би зарад укрупњавања страначког и парламентарног система, те бољих и стабилнијих влада било неопходно увођење степенастог законског изборног цензуса од 5% за партије, а 7% до 10% за њихове коалиције за улазак у скупштину. То би довело да у Народну скупштину уђе неколико већих партија и да само једна или највише две странке створе јаку, стабилну и јединствену владу која ће моћи да одреди своје приоритете и да их ефикасно испуњава. Гласање за кандидата у једномандатној изборној јединици доводи до тога да бирачи много више утичу на сам поступак избора, јер ће они великим бројем својих гласова просто принудити партију да одређеном кандидату додели посланичко место. Ово ће довести до много већег значаја личности кандидата и њихових политичких квалитета приликом бирања, те касније до знатног побољшања веза и комуникација бирача и њихових преставника. Доприносило би се много децентрализацији државе и повећаној географској (територијалној)

представљености свих делова земље, тиме што би свака од 250 приближно једнаких, једномандатних изборних јединица имала шансу да даје посланика у највишем представничком дому. Овим изборним системом би биле спојене предности већинског и пропорционалног изборног система, јер су за наше друштво које је дубоко подељено и не зна тачно своја стратешка опредељења већински избори превелики ризик. (Јовановић, 2011:28). Залажем се за овај тип изборног система јер даје сразмерну и правичну заступљеност свих политичких програма, друштвених група и мањина, а са друге стране омогућава већу улогу бирачима у селекцији појединачних кандидата, бољу географску представљеност свих делова земље и на крају одговорнији парламент, те бољу и снажнију владу.

IV ЕМПИРИЈСКО ПРОУЧАВАЊЕ

IV. 1. Историјска-генетичка анализа резултата избора с фокусом на тип изборних јединица

Како бих потврдио тезу многих правно-политичких стручњака да су изборне јединице један од најважнијих, али и најманипулативнијих елемената изборног система, спровео сам једно емпиријско проучавање. То проучавање обухвата историјско-генетичку анализу резултата избора у Републици Србији и општини Лесковац од 1990. до данас - 2015. године, с посебним фокусом на тип изборних јединица и њихове промене. Власт, која је често имала надмоћну већину у скупштини, доносила је изборне законе и законе о изборним јединицама који су јој директно ишли у прилог. Тим законима који уређују материју изборног права и тип изборног система, владајућа већина је вештачки увећавала своју изборну снагу и освајала је већи број мандата него што јој по броју гласова припада. Ово је био веома ефикасан инструмент владајуће већине који им је углавном доносио резултате, али неколико пута је показао неочекиване ефекте и властодршцима се обио о главу.

Изборни закони и закони о изборним јединицама су доношени и мењани веома често, а сами избори су одржавани још чешће. Није се поштовао основни постулат изборног права и законодавства – да се оно не мења у изборној години, а по могућству да се оно не примењује ни за следеће изборе, већ тек за оне наредне. У Србији су се понекад изборни закони не само доносили у изборној години, већ су се мењали после расписивања избора, на мање од месец дана пре њиховог одржавања (као нпр. онај из 1990. године).

IV. 1. 1. Историјска анализа резултата парламентарних избора у Републици Србији по различитим моделима изборних јединица од 1990. до 2014. године

Узео сам овај период за емпиријско истраживање ефеката промена изборног права и закона о изборним јединицама на резултате странака на парламентарним изборима, зато што су тада одржани први вишестраначки избори, који су уз одређена ограничења били слободни и равноправни избори, после скоро пола века диктатуре и политичког и идеолошког монопола Савеза комуниста Југославије. Пошто је у Републици Србији одржано десет редовних или ванредних избора за Народну скупштину, њено највише представничко тело, историјско-генетичка анализа сваких од ових избора, са посебним освртом на тип изборног система и број, величину и границе изборних јединица захтевала би превише времена и простора, за шта немам могућности у овом раду.

Обухватићу у свом емпиријском истраживању неке најважније правне, политиколошке и социолошке факторе изборног система који су одлучујуће утицали на резултате избора, те ћу их упоређивати на различитим изборима. Због тога што је приликом избора за народне посланике у Републици Србији неколико пута мењана сама врста изборног система, као и његове основне карактеристике, узео сам оне изборе на којима су се први пут примењивала нова изборна правила о изборном систему и изборним јединицама.

Први вишестраначки избори за Народну скупштину РС из децембра 1990. године, су одржани по двокружном већинском изборном систему са 250 једномандатних изборних јединица, колико се и народних посланика укупно бирало. Затим ћу овде обухватити и следеће парламентарне изборе из 1992. године, прве који су одржани по пропорционалном изборном систему и са девет вишемандатних изборних јединица, а прескочићу изборе из 1993. године, зато што су они организовани по непромењеним изборним правилима. Укључићу у овај рад и изборе за народне посланике из 1997. године, зато што су они одржани такође по сразмерном изборном систему, али са 29 мањих или средњих изборних јединица, што их је по резултатима приближило већинским изборима и смањило им индекс пропорционалности. Затим ћу пропустити изборе из децембра 2000. године, иако су они први пут спроведени као пропорционални избори са целом земљом као једном изборном јединицом, јер је после спроведеног петооктобарског преврата, Демократска опозиција Србије (ДОС) освојила готово плебисцитарну подршку и овим су искривљени ефекти сразмерног изборног система. Зато ћу у своје истраживање укључити и изборе из 2003. године, који су били одличан показатељ како у пракси функционише пропорционални изборни систем са целом државом као једном великом плуриноминалном изборном јединицом.

IV. 1. 1. 1. Анализа парламентарних избора из 1990. године у Републици Србији

Нови Устав Србије је донет 28. септембра 1990. године, од годину дана раније изабране на једнопартијским делегатским изборима скупштине Социјалистичке Републике Србије, која је још увек била у саставу СФРЈ. Он је предвиђао да ће се донети ново изборно законодавство и организовати први слободни, вишестраначки избори после пола века комунистичке диктатуре. То је и учињено неколико месеци касније, када су донети од те исте једнопартијске Скупштине СР Србије Закон о избору народних посланика и Закон о изборним јединицама за избор народних посланика.

Закон о избору народних посланика и Закон о изборним јединицама за избор народних посланика (Службени гласник РС, бр. 2/90; 3/90; 6/90; 7/90; 9/90 и 12/90) су увели двокружни већински изборни систем за избор посланика у Народну скупштину Републике Србије. По том систему за избор народног посланика била је потребна апсолутна већина гласова од броја укупно изашлих бирача у првом кругу, а у другом кругу у који су ишла два најуспешнија кандидата из првог круга, била је довољна и релативна већина. Територија Републике Србије била је подељена на 250 једномандатних изборних јединица, које су требале да буду приближно једнаке величине (просечно око 26.000 бирача). То се није могло или није хтело доследно уважити, па је највећа изборна једница бројала 41.000 бирача (на територији АП Војводине), најмања изборна једница (на територији АП Косова и Метохије) је имала само 14.000 бирача, што представља однос од скоро 3:1. Тиме је повређено начело једнакости грађана у остваривању бирачког права (принцип један човек-један глас), јер је за добијање посланичког места у појединим изборним окрузима потребно скоро три пута више гласова него у другим. Поред тога није стриктно поштована ни постојећа управно-територијална подела Србије на управне округе и општине, јер су највеће општине раздвајане и у њима се бирало два или више народних посланика, док се неколико мањих спајало и давало укупно једног посланика.

Табела IV.1.1.1. - Резултати републичких парламентарних избора одржаних 9. и 23.12.1990. године (250 једномандатних ИЈ)

Име партије	Број гласова	Број гласова (%)	Број мандата	Број мандата (%)
Социјалистичка партија Србије (СПС)	2.320.587	46,1	194	77,6
Српски покрет обнове (СПО)	794.789	15,8	19	7,6
Самостални кандидати (групе грађана)	456.318	9,1	8	3,2
Демократска странка (ДС)	374.887	7,4	7	2,8
Демократска заједница војв. Мађара (ДЗВМ)	132.726	2,6	8	3,2
Странка демократске акције (СДА)	84.156	1,7	3	1,2
СРСЈ/Војводине	71.865	1,5	2	0,8
НСС	68.045	1,4	1	0,4
ССС	52.663	1,0	2	0,8
СДС	32.927	0,6	1	0,4
УЈДИ	24.982	0,5	1	0,4
ДСХ	23.630	0,5	1	0,4
ПДД	21.998	0,4	1	0,4
СЈ	21.784	0,4	1	0,4
ДРСМ	3.432	0,68	1	0,4
Остали	341.732	6,8	-	-

Извештај Републичке изборне комисије, 1990. година

Ови резултати су потврдили скоро све одлике двокружних већинских избора са униноминалним изборним јединицама, осим смањења фрагментације страначког и парламентарног система. У Народну скупштину Републике Србије су ушли посланици из 14 партија и још неколико самосталних посланика, који су се кандидовали појединачно или испред групе грађана, од укупно око 50 странака и група грађана који су учествовали на изборима. То није неуобичајена појава, јер је Србија била "млада демократија" и први пут после четрдесет пет година имала вишестраначке изборе, па је

било много идеја, програма и интереса који су тежили да буду заступљени. Остале последице већинских избора су биле очекиване и оствариле су се, најважнија је изразита натпредстављеност првопласиране партије у броју мандата у односу на број гласова, а велика потпредстављеност остајих странака у парламенту. Ту није била реч о ситној и неважној, већ о далекосежној деформацији воље бирача, јер је владајућа СПС, која је добила подршку само релативне већине бирача (46,1%), освојила је трочетвртинску већину (77,6%) у парламенту. Интересантно је и то да су групе грађана и појединачни кандидати који су ушли у парламент у збиру гласова били на трећем месту по резултату, као и то да су друга и трећа странка по броју гласова, СПО и ДС имали много мање мандата, него што су имале гласова. Индекс пропорционалности парламентарних избора у децембру 1990. године у Србији је износио 73,6% и он је очекиван за већински изборни систем са једномандатним изборним окрузима. Иначе, индекс пропорционалности, помоћу којег се оцењује подударност између партијских опредељења бирача и партијског састава парламента, формира се сабирањем позитивних и негативних разлика између процента гласова одређене парламентарне странке (коалиције) и процента места које је задобила у скупштини, па се добијена вредност дели са два и одузима од сто (Гоати, 2013:28). У идеалном случају индекс сразмерности износи сто, што говори о потпуном складу између структуре бирачког тела и парламента, а ниже вредности указују на несклад и разлике.

Све ово је довело до могућности да СПС, странка која је освојила највише гласова и мандата у скупштини, може самостално да образује већинску, једностраначку владу. Та влада није испунила очекивања да буде јака, стабилна и хомогена, јер није издржала цео четворогодишњи мандат, већ су у децембру 1992. године расписани ванредни парламентарни избори. Важно обележје првих парламентарних избора био је и веома велики политички, стручни и образовни персонални квалитет првог сазива Народне скупштине, што је логична последица већинских избора са једномандатним изборним јединицама, где бирачи не гласају за партијску листу, већ за појединачног кандидата из своје околине. Скоро све општине имале су своје представнике у Народној скупштини, осим оних најмањих које су спајане по две у једну изборну јединицу, па је географска (територијална) репрезентација свих делова земље била остварена у парламенту. Забележена је и појава да су странке националних мањина освојиле више посланичких мандата у скупштини од неких већинских странака са скоро три пута мање гласова, јер су оне имале концентровану подршку свог бирачког тела у појединим изборним

окрузима, а гласови већинских странака су били расути по целој држави. Такође, због самог карактера већинског изборног система са једномандатним изборним јединицама, где се не може примењивати систем квота за достизање родне равноправности у скупштини, забележен је страховит пад броја посланика женског пола на мизерних 1,6% од укупног броја посланика.

IV. 1. 1. 2. Анализа парламентарних избора из 1992. године у Републици Србији

Опозиција је била изразито незадовољна изборним правилима и условима, као и бројем посланика које има у Народној скупштини Републике Србије. Опозиционе странке су сматрале да имају много већу подршку међу бирачима, него што то показује тренутни састав парламента и настојале су да издејствују расписивање ванредних парламентарних избора у Србији. Томе је доприносио и почетак грађанског рата на простору бивше СФРЈ, увођење политичких и економских санкције Уједињених нација према новоствореној СР Југославији, рекордна хиперинфлација и страховит пад животног стандарда грађана. После стварања СР Југославије од две чланице бивше СФРЈ, Србије и Црне Горе, све релевантне партије су се сложиле да треба расписати ванредне, превремене изборе на свим нивоима: парламентарне савезне и републичке, председничке на нивоу република, покрајинске и локалне. Остало је отворено још само питање изборног законодавства, то јест владајућа СПС и опозиционе странке никако нису могле да се договоре око типа изборног система, изборних правила и услова. На крају је ипак дошло до компромисног решења, донети су Закон о избору народних посланика и Закон о изборним јединицама за избор народних посланика и ванредни избори за избор народних посланика у скупштину Србије су расписани за 20. децембар 1992. године.

Закон о избору народних посланика и Закон о изборним јединицама за избор народних посланика су предвиђали увођење пропорционалног изборног система, уместо досадашњег двокружног већинског и поделу државне територије на девет великих вишемандатних изборних јединица. Као основни критеријуми за образовање изборних јединица задржани су територија и број бирача, али оне сада обухватају знатно већи број бирача и простиру се на већем подручју. Изборне јединице су обухватале доста различит број бирача и посланика који се у њима бирају: изборна јединица Београд је бирала 46 посланика у скупштину, ИЈ Нови Сад је бирала 32 посланика, ИЈ Крагујевац 29 посланика, ИЈ Лесковац 25 посланика, изборне јединице

Зрењанин, Ниш, Приштина и Ужице су давале по 24 посланика и ИЈ Смедерево 22 посланика (Гоати, 2013:165). Кандидовање у овим изборним јединицама се, сходно логици пропорционалних избора, вршило истицањем листа кандидата, које су биле затворене неблокиране. Право истицања кандидатске листе имају политичке странке, друге политичке организације и групе грађана, као и њихове коалиције. На листи може бити највише онолико кандидата колико се бира посланика у том изборном округу, а најмање две трећине кандидатских места на листи морају попунити партије или најмање једна половину места морају попунити групе грађана. Изборна листа је утврђена када је својим потписима подржи најмање хиљадита део бирача који имају пребивалиште у тој изборној јединици, а један бирач може својим потписом подржати само једну кандидатску листу.

Гласови бирача се прерачунавају у посланичке мандате применом система највећег количника (Донтова метода), који је један од метода транспоновања мандата у оквиру пропорционалних избора. Расподела посланичких мандата са листе кандидата одвија се по следећем принципу: једна трећина добијених мандата додељује се кандидатима са листе, према њиховом редоследу на листи. Остали добијени мандати додељују се кандидатима са листе, али при том није релевантан њихов редослед, већ се мандати додељују у складу са правилима подносиоца листе (чл. 98 Закона о избору народних посланика). Подносиоца листе у погледу расподеле мандата везује редослед само прве трећине освојених мандата, док је приликом доделе преосталих освојених мандата везан само предлозима са листе, али не и редоследом кандидата. На доделу мандата утиче и елиминациони критеријум, јер право на улазак у парламент и освајање посланичких мандата стичу само они предлагачи листа који пређу законски изборни праг – цензус од најмање 5% гласова од броја укупно изашлих бирача. Није важио природни изборни праг за странке националних мањина или одређен број њихових гарантованих места у скупштини, нити су примењене неке мере афирмативне акције за слабије заступљени пол.

Табела IV.1.1.2. Резултати републичких парламентарних избора одржаних 20.12.1992. године (9 вишемандатних ИЈ)

Име партије	Број гласова	Број гласова (%)	Број мандата	Број мандата (%)
Социјалистичка партија Србије (СПС)	1.359.086	28,77	101	40,4
Српска радикална странка (СРС)	1.066.765	22,58	73	29,2
Демократски покрет Србије (ДЕПОС)	797.831	16,89	50	20,0
Демократска заједница војв. Мађара (ДЗВМ)	140.825	2,98	9	3,6
Демократска странка (ДС)	196.347	4,16	6	2,4
Српска сељачка странка (ССС)	128.240	2,71	3	1,2
Коалиција ДС-РДСВ	71.865	1,52	2	0,8
Група грађана Жељко Ражнатовић - Аркан	17.352	0,37	5	2,0
Демократска реформска странка Муслимана	6.336	0,13	1	0,4
Остали	663.903	14,09	/	/

Легенда: Коалиција ДС-РДСВ представљала је заједнички наступ Демократске странке и Реформско демократске странке у изборним јединицама у Војводини
Извештај Републичке изборне комисије, 1992. година

Добијени резултати парламентарних избора из децембра 1992. године у многама су се разликовали од оних резултата избора из 1990. године, што је логична последица преласка са већинског на пропорционални изборни систем. Овакви резултати избора су скоро у потпуности испунили сва она очекивања од промене изборног система на пропорционалне изборе са девет великих вишемандатних изборних јединица, са изборним цензусом од 5%. Примена Донтове методе прерачунавања гласова у мандате довела је до благе натпредстављености већих партија, нарочито првопласиране, и благе потпредстављености мањих партија. Ова метода удаљава тип сразмерних избора од чисте пропорционалности, те га приближава већинским изборима тиме што додељује тзв. већинску премију великим странкама. Величина изборних јединица, које су давале

од 22 до 46 мандата у појединим од њих, довела је до тога да је у највећој ИЈ Београд за освајање једног мандата било потребно нешто преко 2% гласова изашлих бирача, а у најмањој ИЈ Смедерево за освајање мандата требало скоро 5% гласова. Међутим, то није много значило, јер је за освајање мандата у некој изборној јединици било неопходно да нека кандидатска листа пређе изборни цензус од 5% на нивоу тог изборног округа, а не на нивоу целе земље, па је тако могло да се деси да једна листа са 17.352 гласова бирача освоји пет посланичких мандата. Занимљива чињеница је та да су преласком са већинског на пропорционалних изборни систем и вишемандатне изборне јединице, смањен број странака и група грађана у српском парламенту са 17 на 9 и тиме смањена фрагментација страначког и парламентарног система.

Крајња и најважнија консеквенца ових избора била је то да су они условили прелазак са вишестраначког система са једном доминантном партијом, на вишепартијски систем умереног плурализма у коме ни једна партија нема апсолутну већину посланика у Народној скупштини Републике Србије. То је довело до тога да најјача, Социјалистичка партија Србије, не може поново да образује једностраначку већинску владу, која би била брза у одлучивању, јака, стабилна и програмски и идеолошки хомогена. Последица преласка са већинских на сразмерне изборе и са униноминалног кандидовања на кандидовање по листама, било је смањење стручног и политичког квалитета народних посланика. Такође, то је довело и до смањења зависности и комуникације посланика са бирачима из своје изборне јединице, зато што бирачи не гласају више за личност кандидата, него за партију, њеног лидера, страначку идеологију, њене симболе и интересе. Све ово, као и законско решење да народном посланику престаје мандат престанком чланства у политичкој странци са чије листе је изабран за посланика, је довело до значајно повећане зависности посланика за своју партију. Прелазак са већинског изборног система са једномандатним изборним јединицама на пропорционални изборни систем са девет једномандатних изборних јединица довео је и до смањења географске (територијалне) представљености свих делова наше државе у скупштини. На претходним изборима, скоро свака општина, осим неколико најмањих, имала је своје представнике у парламенту, док је сада повећан број посланика из главног града и већих градова, а смањен је тај број из мањих вароши и села. Уз поједине негативне одлике, пропорционални избори са девет изборних јединица су много боље решење од већинских избора за једно дубоко подељено друштво и државу као што је Србија, са релативно бројним националним,

верским и политичким мањинама, које сада могу адекватно да буду заступљене у Народној скупштини.

IV. 1. 1. 3. Анализа парламентарних избора из 1997. године у Републици Србији

Из анализе резултата парламентарних избора у Србији и утицаја типа изборног система, а посебно правила о изборним јединицама на те резултате, изоставио сам парламентарне изборе из децембра 1993. године. Учинио сам то зато што су ово били први вишестраначки избори у Републици Србији који су одржани по истим изборним правилима као и претходни, парламентарни избори из децембра 1992. године. Избори од децембра 1993. године нису донели ништа ново на политичкој сцени Србије, осим изборног раста социјалиста и пада популарности радикала, па је СПС уз подршку пет посланика Нове демократије, који су изабрани на листи ДЕПОС-а, могао да формира коалициону владу. Ова Влада Србије је прва влада која је, после поновног успостављања вишепартијског система код нас, успела да издржи цео четворогодишњи мандат. Међутим, после пораза на локалним изборима у највећим српским градовима, укључујући ту и Београд, владајућа већина је осетила да губи популарност међу својим грађанима, па је приступила промени изборног законодавства, изборних правила и услова. Ово је један од најочигледнијих примера вештачког и манипулативног прекрајања граница изборних округа, изборног инжењеринга или Gerrymandering-а у целокупном периоду од обнављања страначког плурализма 1990. године до данас.

Наиме, владајућа коалиција је пред изборе за Народну скупштину Републике Србије задржала важећи Закон о избору народних посланика из 1992. године, али је усвојила нови Закон о изборним јединицама за избор народних посланика у току 1997. године. Изборни закон је предвиђао пропорционални изборни систем где се гласа за страначку листу, гласови су се прерачунавали у мандате применом система највећег количника (Донтова метода), а важио је и законски изборни праг од 5% гласова од укупног броја изашлих бирача за улазак у парламент. Закон о изборним јединицама за избор народних посланика из 1997. године (Службени гласник РС, бр. 32/97) је извршио промену са досадашњих девет и поделио Србију на 29 вишемандатних изборних јединица средње величине. Просечан број посланика који се бирао у једном изборном округу је по претходном закону био 27,77, а по новом законском решењу бирало се по 8,62 посланика просечно у једној изборној јединици. Ова промена је довела до значајне и суштинске деформације самог типа изборног система, који се од

пропорционалних опасно приближио већинским изборима, зато што је за освајање једног посланичког мандата било потребно око 11,6% гласова у неком изборном округу. Актуелни режим је оправдавао неопходност ове промене закона о изборним јединицама на републичком нивоу, променом истог тог закона, као и изборног закона на савезном нивоу, па је било нужно да се поклапају границе изборних округа на оба ова нивоа власти. Међутим, ово је само било вешто оправдање владајуће партије, јер је ново законско решење, поред смањења броја посланика који се бира у једном изборном округу и повећања броја гласова који је потребан за освајање једног мандата, довело до цепања изборних упоришта опозиционих странака и немогућности ефикасне контроле избора од стране опозиције, нарочито на Косову и Метохији и југу централне Србије. Упркос свему, редовни избори за Народни скупштину Републике Србије су расписани за 21. септембар 1997. године.

Табела IV.1.1.3. - Резултати републичких парламентарних избора одржаних 21.9.1997. године (29 вишемандатних ИЈ)

Име партије	Број гласова	Број гласова (%)	Број посланика	Број посланика (%)
СПС-ЈУЛ-НД	1.418.036	34,32	110	44
Српска радикална странка	1.162.216	28,12	85	32,8
Српски покрет обнове	793.988	19,21	42	18
Коалиција "Војводина"	112.589	2,72	4	1,6
ДА-ССС-ПСС	60.855	1,47	1	0,4
Савез војвођанских Мађара	50.960	1,23	4	1,6
Коалиција "Листа за Санџак"	49.486	1,20	3	1,2
Демократска коалиција Прешево-Бујановац	14.179	0,34	1	0,4

Легенда: СПС-ЈУЛ-НД (Коалиција Социјалистичке партије Србије, Југословенске удружене левике и Нове демократије); ДА-ССС-ПСС (Коалиција Демократске алтернативе, Српске сељачке странке и пензионерске странке Србије)

Извештај Републичке изборне комисије, 1997. година

Резултати парламентарних избора у Србији из септембра 1997. године, упркос прекрајању њихових граница и повећања броја изборних јединица са 9 на 29, те бојкота три опозиционе странке (ДС, ДСС и ГСС), били су изненађујући за изборне инжењере.

Владајућа коалиција СПС-ЈУЛ-НД остварила је релативни неуспех на овим изборима, јер је сама СПС освајала више гласова и мандата на свим савезним и републичким изборима него ова читава коалиција, осим на изборима 1992. године, када су остварили лошији резултат него сада. Српска радикална странка је остварила веома добар успех на септембарским парламентарним изборима, јер је удвостручила број својих посланика у скупштини, док је Српски покрет обнове стагнирао на релативно ниском нивоу. Остале странке и коалиције су оствариле углавном очекиване резултате, а то су осим коалиције ДА-ССС-ПСС биле све мањинске и регионалне странке и коалиције. Показало се да нарочито мањинске листе остварују добре резултате у оваквим, мањим изборним јединицама, јер је њихово бирачко тело концентрисано у овим изборним окрузима. Томе иде у прилог и чињеница да коалиција ДА-ССС-ПСС, која има бираче расуте по свим изборним јединицама, је са 60.885 гласова освојила само један мандат, док су мађарска, бошњачка и албанска листа са знатно мање гласова освојиле четири, три, односно један мандат. Примена Донтове методе расподеле мандата у изборним окрузима средње величине довела је до повећане представљености највећих партија, а до смањене представљености средњих и малих странака, осим оних које представљају националне мањине. Коалиција СПС-ЈУЛ-НД и СРС, као и мањинске листе су освојиле процентуално више мандата него што им припада по чистој пропорцији броја гласова, док су СПО, Коалиција "Војводина" и Коалиција ДА-ССС-ПСС освојиле мањи проценат мандата него што им припада по броју гласова. Сразмерни изборни систем са 29 изборних јединица апсолутно фаворизује највеће странке, јер уводи неприродно висок скривени цензус. Најмање изборне јединице (Прокупље, Смедерево, Врбас, Сомбор, Суботица) бирале су по шест посланика, па је у њима упркос номиналном цензусу од 5%, потребно освојити 12 до 15% гласова за једно посланичко место¹⁸. Чак и у највећој изборној јединици (Пећ, 14 посланика), може се лако десити да освојених пет процената не буде довољно за улазак у скупштину. Изборни цензус од 5% гласова, као и бојкот избора од дела опозиционих странака, је довео до даљег смањења фрагментације страначког и парламентарног система у Србији, јер су сада у скупштину ушли посланици са осам изборних листа.

¹⁸ http://www.b92.net/info/izbori2012/izborni_vremeplov, приступљено интернет страници 25.12.2014. године

Овакви изборни резултати довели су практично до стварања тропартијског система у Србији, јер су у српском парламенту три највеће странке освојиле 237 посланичких мандата, а осталих пет листа укупно тринаест мандата. То је условило да две од ове три најјаче листе (Коалиција СПС-ЈУЛ-НД, Српска радикална странка и Српски покрет обнове) морају да направе коалициону владу, а због свог легитимитета израженог у највећем броју освојених гласова очекивало се да сигуран и доминантан учесник у Влади Србије буде листа СПС-ЈУЛ-НД. Она је и саставила владу са Српском радикалном странком, другом партијом по броју посланика у скупштини, али ова влада је за разлику од претходних била састављена од готово равноправних партнера. Влада Србије није била брза при доношењу одлука, програмски стабилна и идеолошки хомогена, што се показало изласком СРС из владе после потписаног Кумановског споразума којим је прекинуто НАТО бомбардовање СРЈ. Останак на пропорционалним изборима уз повећање са 9 на 29 изборних јединица, чиме је смањен број посланика који се у њима бира, нису битно утицале на повећање осредњег политичког, стручног и моралног квалитета изабраних народних представника, нарочито из реда владајуће већине. Није дошло ни до побољшања комуникације изабраних народних посланика и њихове бирачке базе у мањим изборним окрузима, као ни до повећања њихове одговорности за остварен рад и резултате у скупштини. Све то је узроковано вишемандатним изборним јединицама у којима се посланици кандидују на затвореним страначким листама, које су биле блокиране за бираче а неблокиране за партијски врх и лидера који могу да померају редослед посланика који ће ући у парламент.¹⁹ Повећање броја изборних округа и смањење броја посланика који се у њима бирају само су делимично поправили географску (територијалну) репрезентативност свих делова наше државе у скупштини. Опет је већина посланика у овим мањим изборним јединицама долазила из Београда и највећих градова у њима, док је мањина бирана из мањих градова, руралних подручја и граничних делова Србије. Постојећи сазив Народне скупштине и Влада Републике Србије нису издржали цео четворогодишњи мандат, јер је после петооктобарског преврата нова савезна власт због недостатка легитимитета израженог смањењем подршке међу грађанима, захтевала од републичких власти образовање концентрационе "прелазне владе" и расписивање ванредних парламентарних избора.

¹⁹Закон о избору народних посланика Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 11/92

IV. 1. 1. 4. Анализа парламентарних избора из 2003. године у Републици Србији

У својој анализи резултата парламентарних избора у Србији и утицаја правила о уређивању изборних јединица на те резултате, укратко ћу изложити резултате избора за Народну скупштину Републике Србије који су одржани 22. децембра 2000. године. Ово су били ванредни, превремени избори за републичку скупштину, који су одржани два и по месеца након "меке револуције" изведене 5. октобра 2000. године. На расписивање ових избора, нова савезна влада и председник СРЈ су принудиле актуелну републичку власт, тврдњама да су они изгубили поверење грађана, о чему говоре резултати недавно одржаних савезних парламентарних, председничких, покрајинских и локалних избора од 24.9.2000. године. Претходно су припадници свих релевантних политичких групација (ДОС, СПС и СПО), осим Српске радикалне странке, заједно образовали привремену републичку владу која би требало да управља државом до одржавања децембарских парламентарних избора у Србији. Актуелни сазив је пре свог распуштања донео неколико веома важних одлука и аката, међу којима је за моје интересовање свакако најважнији нови Закон о избору народних посланика од 9. октобра 2000. године (Службени гласник РС, 35/2000). Избори за Народну скупштину Србије су расписани за 22.12.2000. године, а на њима је убељиву победу однела Демократска опозиција Србије (ДОС), коалиција 18 програмски и идеолошки хетерогених странака, које су нашле свој заједнички интерес за удруживање ради рушења актуелног режима Слободана Милошевића. ДОС је освојио око 65% гласова изашлих бирача и 176 посланичких мандата у парламенту, СПС је добио 37 посланика, СРС је освојила 23 мандата, а изненађење ових избора ССЈ је освојила 14 мандата²⁰. Ипак, из свог истраживања сам изоставио детаљну анализу резултата ових избора, јер су они због неколико фактора дали потпуно искривљену слику од оне коју би уобичајено требало да дају пропорционални избори. Ти фактори су: готово плебисцитарна подршка коју су грађани дали новој револуционарној власти оличеној у ДОС-у, страх чланова и присталица партија бившег режима од одмазде, те њихов прелазак у странке нове власти, излазак 18 партија коалиције ДОС на заједничкој кандидатској листи, а не самостално. Због свих ових разлога, прећи ћу на проучавање резултата парламентарних избора у Србији од децембра 2003. године, јер су они

²⁰ <http://www.slideshare.net/srbija-parlamizbori>, приступљено интернет сајту 19.12.2014. године

типичан представник оваквих сразмерних избора, прави лакмус-папир за идентификовање и анализу свих значајних елемената изборног система.

Закон о избору народних посланика од 9. октобра 2000. године (Службени гласник РС, 35/2000) предвиђа остатак на пропорционалном изборном систему, уз задржавање система највећег количника код прерачунавања гласова у мандате (Донтова метода). Такође је задржан законски изборни праг од 5% гласова укупно изашлих бирача за улазак у скупштину, који је важио за све странке и коалиције, па и за партије националних и верских мањина. Овај закон у свом чл.4. ст.1. регулисао да "Посланици се бирају у Републици Србији, као једној изборној јединици, на основу листа политичких странака, страначких коалиција, других политичких организација и листа које предлажу и листа које предложе групе грађана". Овом законском одредбом експлицитно је у Републици Србији уведен пропорционални изборни систем са целом земљом као једном изборном јединицом, у којој се бира свих 250 народних посланика са страначких и коалиционих кандидатских листа. Тиме је прихваћено једно решење, неуобичајено у упоредном праву, да целокупна државна територија и бирачко тело на сразмерним изборима нису подељени на неколико мањих или већих плуриноминалних изборних јединица. Зато није више потребно доносити посебан закон о изборним окрузима за избор народних посланика, већ је постојећи Закон о изборним јединицама за избор народних посланика из 1997. године (Службени гласник РС, бр. 32/97) престао да важи.

Новим изборним законом у свега једном члану је уређена целокупна материја изборне геометрије, на један прилично неуобичајен начин, који се примењује у свега десетак земаља на свету, а од развијених демократија једино у Холандији и Израелу. Поменуто решење је у нашој држави имало некакво оправдање, јер у претходном периоду било запажено велико манипулисање изборним јединицама, њиховим бројем, величином која се изражава у броју посланика који се у њој бирају и вештачким и манипулативним прекрајањем њихових граница. Међутим, нови изборни закон и његова одредба о целој земљи као једној изборној јединици имало је практичне користи за партије бившег режима, које су док су још располагале скупштинском већином, промениле постојеће законско решење о изборним окрузима средње величине, у којима би нова власт оличена у ДОС-у просто збрисала СПС, СРС, СПО и остале партије, остављајући их на ивици цензуса. На крају су нови ванредни избори за Народну скупштину Републике Србије одржани 28. децембра 2003. године, а ово су били први

парламентарни избори који су одржани под релативно правичним и једнаким условима за све учеснике у изборној трци.

Табела 4.1.1.4. Резултати републичких парламентарних избора одржаних 28.12.2003. године (1 ИЈ са 250 посланичких мандата која заузима читаву државну територију)

Име партије	Број гласова	Број гласова (%)	Број посланика	Број посланика (%)
Српска радикална странка	1.056.256	27,61	82	32,8
Демократска странка Србије	678.031	17,72	53	21,2
Демократска странка	481.249	12,58	37	14,8
Г17 плус	438.422	11,46	34	13,6
СПО-НС	293.082	7,66	22	8,8
Социјалистичка партија Србије	291.341	7,61	22	8,8
Остали	536.421	14,02	/	/

Легенда: СПО-НС (Коалиција Српског покрета обнове и Нове Србије); Г17 плус је странка настала из некадашње истоимене групе експерата

Извештај Републичке изборне комисије, 2003. година

Резултати парламентарних избора из децембра 2003. године испунили су готово сва очекивања и прогнозе, као и све ефекте оваквог типа пропорционалног изборног система са целом земљом као једном изборном јединицом, Донтовом методом расподеле мандата и изборним цензусом од 5% гласова. Пропорционални избори са Донтовом методом транспоновања мандата су давали приближно сразмеран однос између броја освојених гласова и мандата, али је Донтова метода расподеле мандата ишла у корист великим странкама. Тако су све странке освојиле већи проценат посланичких мандата него гласова, али је то највише ишло у прилог СРС и ДСС, а много мање осталим партијама. Новоустановљено решење да је цела државна територија једна изборна јединица у којој странке или њихове коалиције предлажу кандидатске листе за Скупштину Србије, уз остатак изборног цензуса од 5% гласова на националном нивоу, довело је до тога да у парламент уђу само посланици са шест кандидатских листа. Ово законско решење, уз изборни цензус од 5% гласова од укупног броја изашлих бирача који важи и за странке националних мањина, довело је до тога да ниједна мањинска листа није могла да уђе у скупштину. Ранија решења са 9

или 29 вишемандатних изборних округа омогућавали су мањим странкама, често мањинским и регионалним странкама, да са освојених десетак до сто хиљада освојених гласова пређу изборни праг и освоје један или више посланичких места. Сада је за улазак у скупштину неопходно прећи цензус од 5% у једној изборној јединици на националном нивоу, који при претпостављеној излазности од 4.000.000 бирача износи чак 200.000 гласова, што ниједна регионална или мањинска странка не може да освоји. Коалиција Заједно за толеранцију, састављена од неколико мањинских и регионалних партија, са освојених 161.765 гласова, што износи 4,22%, није успела да пређе цензус и ово је био први пут од обнове вишестраначког система да мањинске странке немају своје представнике у Скупштини.

Оваква законска решења су условила смањење фрагментације страначког и парламентарног система, али су имала бројне и лако уочљиве недостатке. Смањење броја партија у Народној скупштини Републике Србије није довело до формирања јаке, стабилне и програмско-идеолошки хомогене владе коју би чиниле две или највише три странке. Насупрот таквим очекивањима, створена је мањинска влада коју су чиниле стожерна ДСС, која је давала премијера Коштуницу и већину политичких министарстава, Г17 плус, која је узела већину економских ресурса и коалиција СПО-НС, која је добила министарство спољних послова и неке мање важне ресурсе, и којој је подршку у парламенту давала СПС. Ова влада била је спора у одлучивању и умерено нестабилна, зато што странке које су је чиниле направиле својеврстан принцип конфедерализације власти и феудализације појединих министарстава, при чему су министри из једне партије били одговорни свом лидеру, а не премијеру. Негативна страна законског решења о сразмерним изборима са целом земљом као једном изборном јединицом, на ком нивоу се и постављају кандидатске листе, довело је до још већег смањења политичког, стручног и моралног ауторитета изабраних народних посланика. Могућност која је важила у време одржавања ових избора, да странке и њихови лидери у року од десет дана након избора могу да по свом нахођењу одреде редослед кандидата са листе који ће ући у скупштину, а да бирачи о томе не могу да одлучују је о томе довољно говорила. Ова ситуација и партијска пракса о давању андидатираних "бланко оставки", доводили су у питање сам карактер непосредности ових избора и стварали су неки вид посредно-пропорционалних избора. Такође је све то доводило до још већег смањења веза између бирача и народних посланика из њихових средина, зато што представници нису за свој рад, резултате и заступање своје средине

одговарали грађанима, већ својој партији и њеном лидеру. Решење о целој држави као једној изборној јединици је додатно погоршало лошу географску (територијалну) представљеност свих делова Србије, док су раније бар сви окрузи и њихови центри имали своје представнике у парламенту, сада то није случај. Београд, Нови Сад и још неколико највећих градова изразито су натпредстављени по броју посланика у односу на број становника, док око седамдесет општина, углавном мањих, сиромашнијих и у рубним деловима земље није заступљено у скупштини (ово је појава метрополитације парламента). Странке националних мањина нису ушле у скупштину Србије, осим неколико посланика који су добили мандат на листи великих странака, због изборног цензуса од 5% гласова, а за њих није постојала опција природног прага или гарантованих места у парламенту, што није добро за једно друштво у коме су изражене бројне националне, верске и друге идеолошке разлике.

IV. 1. 2. Историјска анализа резултата избора у Општини Лесковац по различитим моделима изборних јединица од 1992. до 2014. године

За своје емпиријско истраживање утицаја правила о изборним јединицама (изборне геометрије) на резултате избора и анализе ових резултата, узео сам наведени период зато што су тада одржани први вишестраначки локални избори. До 1992. године организовани су једнопартијски, делегатски избори за представничке органе локалних самоуправа, али се они не могу сматрати слободним и правичним изборима на којима бирачи непосредно одлучују о својим органиима власти. Вишестраначка Народна скупштина Републике Србије после 1990. године доносила је неколико закона који уређују начин избора, правила, услове и поступак за избор одборника скупштина општина и градова. Она је више пута мењала саму врсту и основне карактеристике изборног система на локалним изборима у Србији. Материја локалних избора је регулисана Законом о територијалној организацији и локалној самоуправи (СГРС, бр. 47/1991. и измене и допуне, СГРС, бр. 79/1992.), затим је донет Закон о локалној самоуправи ("Службени гласник РС", бр. 49/99 и 27/2001), после њега Закон о локалним изборима (СГРС, бр. 33/2002) и на крају актуелни Закон о локалним изборима (СГРС, бр. 129/2007). Пошто је на територији општине и по актуелном решењу града Лесковца од 1992. до данас одржано осам избора за одборнике скупштине општине или града, недоступност архивске грађе и димензије мог рада ми не дозвољавају да анализирам све одржане изборе, већ само по једне од сваког типа избора који су одржани на територији Лесковца и околних села у овом периоду.

Локални избори у општини Лесковац су се 1992. и 1996. године одржавали по двокружном већинском изборном систему (апсолутна већина гласова је потребна за избор у првом кругу), са 75 једномандатних изборних јединица. Избори за одборнике Скупштине општине Лесковац из 2000. године су одржани по једнокружном већинском изборном систему (релативна већина), са 75 униноминалних изборних јединица, где је свака градска месна заједница и скоро свако село, осим оних најмањих која су спајана у један изборни округ, давали по једног одборника. Ванредни локални избори из 2002. године су били уређени новим законом, који је предвиђао пропорционални изборни систем са целом територијом општине као једном изборном листом, где се одборници бирају са страначких кандидатских листа, Нимејеров систем расподеле мандата и законски изборни праг од 3% гласова. Следећи избори из 2006. године су одржани по овом истом закону, са непромењеним правилима и изборним поступком. Наредни ванредни избори су одржани 2008. године, након усвајања новог Устава Србије и Закона о локалним изборима, који су уређивали останак на сразмерним изборима са целом општином као једном изборном јединицом, на ком нивоу се кандидују страначке листе, али је уведена Донтова метода расподеле мандата и изборни цензус од 5% гласова. Избори из 2012. године су одржани по истом закону, са непромењеним условима, једино за странке националних мањина важи природни изборни праг. У свом проучавању сам обухватио анализу правила о изборним јединицама и резултата локалних избора у лесковачкој општини: од 1996. године и раније само делимично, због недостатка изборне грађе; за изборе из 2000. године, за изборе од 2002. и за изборе од 2008. године сам урадио ову анализу, а за изборе из 2006. и 2012. године то нисам учинио, зато што су оне понављале ефекте који су примећени на претходним изборима, који су били регулисани истим изборним законом.

IV. 1. 2. 1. Анализа локалних избора из 2000. године у општини Лесковац

Ови избори су одржани по двокружном већинском изборном систему, са једномандатним изборним јединицама. За освајање одборничког места у првом кругу је било потребно освојити блажи облик апсолутне већине (50% плус један глас од укупног броја изашлих бирача), а ако то није нико постигао у други круг би ишла два најуспешнија кандидата и за победу је била довољна релативна већина у односу на другог кандидата. Изборне јединице су биле униноминалне, а појединачне кандидате у изборним окрузима су могле предложити политичке странке, групе грађана које су

подржане довољним бројем потписа и њихове коалиције. На изборима за одборнике у Скупштини општине Лесковац од 1992. и 1996. године убедљиве победе забележила је самостална листа Социјалистичке партије Србије на првим и листа коалиције СПС-ЈУЛ-НД на другим изборима. Захваљујући типу већинских избора са једномандатним изборним јединицама СПС је своју велику подршку у броју гласова бирача, која је износила око једне половине гласова, претварао у још надмоћнију победу по броју одборничких мандата, јер су они освајали преко две трећине одборника у скупштини општине. Међутим, владајућа коалиција се плашила да би кандидати опозиционих странака могли да пружају подршку једни другима у другом изборном кругу ако се нађу наспрам социјалиста, па су хтели да отклоне своју несигурност у изборну победу једном врстом изборног инжењеринга.

Закон о локалној самоуправи ("Службени гласник РС", бр. 49/99 и 27/2001), који је донет годину дана пре локалних избора у септембру 2000. године, предвиђао је прелазак са двокружног на једнокружни већински изборни систем. Он је задржавао постојање униноминалних изборних јединица, где су свака градска месна заједница и скоро свако село, осим оних најмањих која су спајани у један изборни округ, давали по једног одборника. То је значило да је за избор одборничког кандидата у скупштину општине била довољна само релативна већина гласова од укупног броја изашлих бирача. Овај изборни систем је изразито фаворизовао највеће странке, посебно оне које су имале довољно новца за изборну кампању, те препознатљива лица и активисте на сваком бирачком месту. Такви избори су оштећивали мање партије, које нису имале довољно новца, јаке кандидате и бројне активисте у свакој изборној јединици, јер су оне биле знатно потпредстављене у броју мандата у односу на проценат освојених гласова. На локалним изборима није се водила висока политика са националног нивоа, већ су кандидати за одборнике говорили о свакодневним проблемима грађана и обећавали су им решавање постојећих комуналних отворених питања.

Југ централне Србије и Јабланички управни округ (чине га општине Лесковац, Власотинце, Црна Трава, Лебане, Бојник и Медвеђа) били су једно од највећих упоришта владајуће коалиције СПС-ЈУЛ-НД. На свим локалним, савезним и републичким изборима социјалисти су сами или са својим коалиционим партнерима остваривали убедљиве победе. Код локалних избора који су расписани за 24.9.2000. године, посао им је још више олакшан намерном и манипулативном променом од двокружних већинских на једнокружне већинске изборе, како кандидати опозиционих

странака не би у евентуалном другом кругу подржавали једни друге да би победили социјалисте. Владајућа већина је оваквим изборним инжењерингом сматрала да ће сви режимски гласови ићи коалицији СПС-ЈУЛ, док ће се опозициони гласови поделити између коалиције ДОС, СРС-а и СПО-а, па ће они у великој већини места освајати релативну већину гласова и добијати те мандате. На руку им је ишла и околност да је општина Лесковац са већином сеоског у односу на градско становништво, као и општина са највећим бројем насељених места у Републици Србији, чак 144²¹. Међу руралним становништвом социјалисти су имали убедљиву подршку у односу на ДОС, док су у самом граду Лесковцу они били приближно изједначени, па је владајућа већина правила мање изборне јединице у селима и предграђима, а веће у градском језгру, па је опозицији требало више гласова за освајање одборничког мандата од СПС-а. Ово је један вид кршења начела једнакости грађана у остваривању бирачког права (принципа један човек – један глас), те један од много очигледних примера вештачког и манипулативног кројења граница изборних јединица у Србији. Таковани Gerrymandering још више утиче на резултате локалних него републичких избора, зато што је овде мање гласова потребно за победу у изборној јединици, освајање одборничког мандата и власти у скупштини општине.

²¹ <http://popis2011.stat.rs/>, приступљено интернет сајту 9.12.2014. године

Табела IV.1.2.1. Резултати локалних избора за одборнике у СО Лесковац одржаним 24.9.2000. године (75 једномандатних ИЈ)

Име партије	Број гласова	Број гласова (%)	Број посланика	Број посланика (%)
СПС-ЈУЛ	39.891	39,79	38	50,67
ДОС	31.905	31,82	31	41,33
Српски покрет обнове	13.836	13,80	3	4
Српска радикална странка	8.653	8,63	-	-
Групе грађана – укупно	4.971	4,96	3	4
Србија заједно	1.002	1,00	-	-

Легенда: СПС-ЈУЛ (Коалиција Социјалистичке партије Србије и Југословенске удружене левице); ДОС – Демократска опозиција Србије (Коалиција састављена од 18 политичких странака, група грађана, покрета и синдиката)

Републички завод за информатику и статистику, фебруар 2001. године

За разлику од лоших резултата на савезним председничким и парламентарним, покрајинским и локалним изборима у већини градова и општина, коалиција СПС-ЈУЛ је освојила апсолутну већину одборничких мандата у скупштини општине Лесковац (38 од укупно 75). Поред јаче подршке бирача социјалистима и актуелној власти на југу Србије, један од разлога за овакву убедљиву победу јесте једнокружни већински изборни систем са 75 једномандатних изборних јединица у општини Лесковац. Социјалисти су са освојених 37,79 одсто гласова освојили апсолутну већину мандата, док је ДОС са освојених 31,82 посто освојио 31 мандат. Овај изборни систем изразито фаворизује највећу странку, док иде на штету другопласираној и нарочито слабијим партијама. Такође, он нарочито шкоди оним странкама које немају јака упоришта међу бирачима у појединим изборним окрузима, већ су њихови гласачи расути по свим изборним јединицама. Већински једнокружни избори са 75 униноминалних изборних јединица су произвели онакав ефекат какав је хтела владајућа већина, кандидати коалиције СПС-ЈУЛ су у већини места са по неколико десетина гласова побеђивали кандидате ДОС-а и осталих опозиционих странака, али је та разлика у одборничким мандатима била много већа. Да је уместо овог типа избора примењен пропорционални изборни систем са вишемандатним или целом општином као једном изборном јединицом, резултати избора би били знатно другачији и можда би довели до друге већине у СО Лесковац.

Овакви резултати избора за одборнике у Скупштини општине Лесковац довели су до смањења фрагментације локалног страначког и парламентарног система, тј. до укупњавања политичке сцене у општини. У локални парламент су ушли одборници са листе само четири партије, од чега су две листе (СПС-ЈУЛ и ДОС) освојиле 92 одсто мандата у СО Лесковац, што је типичан пример већинског изборног система са једномандатним изборним јединицама. То је довело до могућности да коалиција СПС-ЈУЛ самостално образује градску владу и изабере председника Скупштине општине Лесковац, који је према тадашњем законском решењу био први човек јединице локалне самоуправе. Међутим, због промене опште климе у држави након 5. октобра и сталних протеста опозиције да су социјалисти до победе на изборима дошли изборним крађама, преварама и притисцима, то се није десило. Неколико одборника листе СПС-ЈУЛ је поднело оставке на своје функције, па је због саме природе већинских избора дошло до допунских избора у оним изборним јединицама у којима су одборници поднели оставке. На овим допунским изборима, листом су побеђивали кандидати ДОС-а за одборнике, па је дошло до прекомпоновања одборничке већине у СО Лесковац и ДОС је формирао градску владу и изабрао свог одборника др Драгољуба Живковића за председника СО Лесковац. Ова одборничка већина је била веома танка, ДОС је стално морао да тражи подршку одборника СПО и група грађана, који су уз недисциплиноване одборнике из самог ДОС-а и наравно опозиционе листе СПС-ЈУЛ стално изазивали прекиде седница скупштине и блокаду градске власти. Све ово није дуго трајало, па је републичка влада због немогућности обављања послова из своје надлежности, распустила СО Лесковац, поставила привремени орган и расписала ванредне локалне изборе 2002. године.

Све у свему, већински избори нису довели до своје типичне последице - формирања једностраначке јаке, стабилне и хомогене градске власти, која брзо може да одлучује. Већински избори са једномандатним изборним јединицама су проузроковали солидан партијски и стручни кадар у СО Лесковац, који су чинили углавном искусни партијски чланови и активисти, са дугогодишњим одборничким стажом. То је условило да свака градска месна заједница и скоро свако село имају свог одборника у лесковачкој скупштини, коме могу да се обрате ради решавања неког проблема грађана тог места. Овакви избори су довели и до одличне територијалне представљености свих делова општине Лесковац, јер је свака градска четврт и скоро свако село имају свог представника у локалном парламенту. Већински избори захтевају

јаког кандидата и не допуштају систем квота на страначким листама, па је проценат жена одборника у СО Лесковац био изразито низак²².

IV. 1. 2. 2. Анализа локалних избора из 2002. године у општини Лесковац

Закон о локалним изборима ("Службени гласник РС", бр. 33/2002) је донео нека нова и револуционарна решења, те је потпуно изменио тип самог изборног система. Одборници у скупштинама општина и градова нису се више бирали на већинским изборима у једномандатним изборним јединицама, већ на пропорционалним изборима са страначких или коалиционих листа, где је цела општина била једна изборна јединица у којој се бирају сви одборници. Уведен је метод математичких сразмера (Нимејерова формула) за прерачунавање гласова у мандате, за разлику од избора са републичког нивоа, где је на сразмерним изборима важила Донтова метода расподеле мандата. Наравно, да би страначке или коалиционе листе уопште учествовале у поступку расподеле мандата, оне морају да пређу законски изборни праг од 3% гласова од укупног броја изашлих бирача који се утврђује на нивоу целе општине или града као једне изборне јединице. Овај изборни цензус се разликовао од оног са републичких парламентарних избора, где је цензус износио чак 5% гласова бирача. Нижи цензус уз сразмерне изборе са страначким листама у вишемандатној изборној јединици и Нимејерова формула расподеле мандата, која је сразмернија од Донтове методе, повећавали су индекс пропорционалности и приближавали изборни систем на локалним изборима варијанти чистих пропорционалних избора.

Закон о локалним изборима из 2002. године је увео једно доста необично решење за избор инокосних органа власти у јединицама локалне самоуправе, којим се градоначелници и председници општина бирају непосредно од стране грађана на изборима, а не као до сада да их бирају претходно изабрани одборници скупштина општина и градова. Он је регулисао да се носиоци ових функција бирају по већинском изборном систему, где је у првом кругу потребна апсолутна већина гласова изашлих бирача, а у евентуалном другом кругу у коме се такмиче двоје првопласираних кандидата из првог круга довољна је и релативна већина. То је условило да градоначелници и председници општина постану прави носиоци извршне власти на

²² <http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents>, приступљено интернет сајту 4.1.2015. године

локалном нивоу, уместо досадашњих извршних савета скупштина општина и градова. Њима ће у вршењу власти за поједине ресоре помагати постављено градско веће, које је директно одговорно градоначелнику. Скупштине општина и градова су задржале своју нормативну функцију, доносиле су општинске статуте, одлуке и планове развоје, али су део своје надлежности у вршењу власти препуштале изабраним градоначелницима. Председници скупштина општина и градова, који су до сада били носиоци највише функције и челни људи својих градови сада су постали само председавајући скупштине (спикер). Овакво решење је замишљено по узору на америчке и европске моделе, где један човек коме су грађани дали поверење на изборима оперативно руководи градом, док скупштина само доноси општинске правне прописе и контролише га у раду. Тамо је могуће да градоначелник и скупштинска већина долазе из различитих странака и да они нормално функционишу у интересу града, док би код нас таква појава паралисала рад града, јер наши локални политичари су оптерећени партијским разликама и не воде довољно рачуна о општем добру.

Табела 4.1.2.2. Величина и број изборних јединица на локалним изборима за избор одборника у СО Лесковац одржаним 22.12.2002. године (1 ИЈ са 75 одборничких мандата на целокупној територији општине Лесковац)

Име партије	Број гласова	Број гласова (%)	Број одборника	Број одборника (%)
ДОС-Коалиција за Лесковац	9.175	15,42	15	20
Социјалистичка партија Србије	7.280	12,23	12	16
Социјалистичка народна странка	6.594	11,08	11	14,66
Српски покрет обнове	6.297	10,58	10	13,33
Српска радикална странка	5.769	9,69	9	12
Демократска странка Србије	4.975	8,36	8	10,66
Народна демократска странка	4.313	7,25	7	9,33
Нова Србија	2.180	3,66	3	4
Остали	12.922	21,88	-	-

Легенда: ДОС-Коалиција за Лесковац (Ова листа је састављена од одборничких кандидата из неколико странака: ДС, ГСС, ДХСС, ДЦ И СДУ);

Републички завод за статистику, 2002. године

Овакви резултати сразмерних избора са целом територијом општине Лесковац као једном изборном јединицом, испунили су све очекиване ефекте овог типа изборног система. Законска решења која су тежила што чистијој пропорционалности, Немејрова формула која више одговара средњим и мањим странкама и изборни цензус од само 3% гласова бирача довели су до свега тога. Чак осам странака и коалиција прешло је изборни праг и давало је одборнике у Скупштини општине Лесковац, док су остале партије и групе грађана освојиле укупно 21,88 одсто гласова. Ако би се збрајали ти гласови, то би био најбољи изборни резултат, али није чудно за локалне изборе да мноштво група грађана и појединачних кандидата учествује на њима. Постојеће законско решења да изборна листа за локалне изборе може да се састоји од само једног кандидата за одборника је недоречено, па је боље решење са републичких избора да страначке листа морају имати макар половину, а листе група грађана макар трећину кандидата од броја посланика у скупштини. Све ово, као и законска решења која су тежила што чистијој пропорционалности и њима узроковани резултати избора, су довели до изразитог повећања фрагментације страначког и парламентарног система у Лесковцу, јер је уместо представника четири листе као на прошлим изборима, сада у СО Лесковац било одборника из чак осам страначких и коалиционих листа.²³

Такав локални парламент са осам партија или коалиција је нужно водио до формирања коалиционе градске владе, али је изненађење било формирање чак петочлане коалиције. У градску власт су ушле СНС, СПО, ДСС, НДС и НС, које су укупно имале 39 од 75 одборника у СО Лесковац, док су само ДОС, СПС и СРС са укупно 36 одборника остале у опозицији.²⁴ Скупштина општине која је изабрана на пропорционалним изборима са целом општином као једном изборном јединицом, нужно је довела до снижавања политичког и стручног квалитета представника. Одборници који су изабрани са страначких листа, затворених за бираче, у плуриноминалној изборној јединици, уместо у униноминалној где се гласа за личност утицајног и популарног кандидата, довели су до тога да грађани сада бирају странку,

²³ ДОС-Коалиција за Лесковац, СПС, СНС и СПО су оствариле одличне резултате и по броју гласова и мандата, али су ипак због преласка са већинских на пропорционалне изборе СПС и ДОС забележили драстичан пад у броју добијених одборничких мандата у односу на претходне изборе. СРС, ДСС, НДС и НС су забележиле веома добре изборне резултате, посебно ако се има у виду да су све ове странке осим радикала, по први пут самостално изашле на локалне изборе у Лесковцу.

²⁴ <http://pod2.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije>, приступљено интернет страници 28.12.2014. године

њеног локалног лидера, програм и интересе и на локалним изборима. Све ово је проузроковало слабљење комуникације између бирача и њихових представника у локалном парламенту, који сада не морају да полагају рачуна грађанима из свог места о постигнутом раду и резултатима. Сразмерни избори са целом општином као једном изборном јединицом условили су и смањење географске (територијалне) представљености свих делова општине у СО Лесковац. Ови избори су довели до тога да је већина одборника, које у скупштину поставља своја странка, са подручја градског језгра или већих села, који могу да скупе више гласова, док је веома мало представника мањих, забачених и планинских села које дају мало бирача и гласова за листу. Пропорционални избори на локалном нивоу власти имају и неке ретке позитивне особине, а то је могућност примене мера позитивне дискриминације (системом квота број одборница жена је порастао на 17 од укупно 75, што чини 22,67 одсто²⁵).

IV. 1. 2. 3. Анализа локалних избора од 11. маја 2008. године у Граду Лесковцу

Избори за СО Лесковац и председника општине из 2006. године одржани су по истим правилима као и они из децембра 2002. године. Та најважнија изборна правила су била: пропорционални избори са страначким листама за одборнике и са целом општином као једном изборном јединицом, Нимејерова формула за расподелу мандата и изборни цензус од 3% гласова, као и непосредни избор председника општине од стране грађана на изборима. Они нису донели неке значајне промене ни у резултатима, јер су странке освојиле приближно исто гласова као и на претходним изборима уз неке осцилације и померања у редоследу. Задржана је и изражена уситњеност локалне страначке сцене и Скупштине општине Лесковац. Градска власт произашла из ове скупштинске већине и директно изабрани председник општине нису издржали цео мандат, већ су вршили власт само две године. Након доношења Устава Србије из 2006. године и Закона о локалним изборима од 2007. године, који су вратили посредан избор градоначелника и председника општина од стране одборника, расписани су редовни локални избори у Србији, а у Лесковцу и неким другим општинама ванредни избори који би се одржали по одредбама новог закона, за 11. мај 2008. године.

²⁵ <http://pod2.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije>, приступљено интернет страници 28.12.2014. године

Закон о локалним изборима (Службени гласник РС, бр. 129/2007) је задржао пропорционални изборни систем са страначким листама за одборнике, те са целом територијом општине или града као једном изборном јединицом. Он је донео и одређене измене, тако што је уместо Нимејерове формуле за прерачунавање гласова у мандате и законског изборног прага за улазак у скупштину од 3% гласова од укупног броја гласалих бирача увео Донтову методу транспоновања мандата и изборни цензус од 5%. Изборни цензус од 5% гласова од укупно гласалих бирача за улазак у локални парламент је уведен, осим из разлога да се ускладе изборна правила и услови са оним на републичком нивоу, због једног важног мотива. Подизањем цензуса на пет одсто гласова желело се спречити могућност да и сувише мале странке, без озбиљне подршке у бирачком телу, пређу изборни праг и освоје неколико одборничких мандата у скупштини. То је касније додатно уситњавало партијску сцену, те онемогућавало стварање скупштинске већине и стабилне градске власти, коју су многобројне мале странке могле да уцењују ради подршке постојећој владајућој коалицији.

Промењено је и решење да се председници општина и градоначелници бирају непосредно од грађана на изборима. Због могуће блокаде градске власти када су скупштинска већина и градоначелник из различитих страначких групација, враћен је модел по коме се инокосни извршни органи бирају у скупштинама јединица локалне самоуправе. Правило да се челни човек града и општине бира на директним изборима од грађана је добро решење, јер тиме бирачи гласају за личност кандидата и његове квалитете да решава локалне проблеме, а не за странке. Овај модел, који веома добро функционише у Сједињеним Америчким Државама и неким земљама Западне Европе, код нас није заживео из неколико разлога. Често су се дешавале ситуације да су градоначелник или председник општине из једне политичке странке, а скупштинска већина која доноси локалне прописе и контролише рад инокосног извршног органа, састављена је од других партија. Тада су ове блокаде они покушавали да реше изгласавањем опозива председнику општине или градоначелнику или расписивањем ванредних избора, а не међусобним договарањем зарад добробити локалне заједнице, као у поменутиим државама.

Табела IV.1.2.3. - Резултати локалних избора за одборнике у СО Лесковац одржаних 11.5.2008. године (1 ИЈ са 75 одборничких мандата на целокупној територији општине Лесковац)

Име партије	Број гласова	Број гласова (%)	Број одборника	Број одборника (%)
Демократска странка	23.746	28,43	25	33,33
Српска радикална странка	22.027	26,37	23	30,67
Демократска странка Србије – Нова Србија	9.137	10,94	9	12
Г-17 плус	7.321	8,76	7	9,33
СПС-ПУПС-ПСС	6.257	7,49	6	8
СНС-СДП	5.509	6,59	5	6,67
Остали	9.537	11,42	-	-

Легенда: СПС-ПУПС-ПСС (Коалициона листа Социјалистичке партије Србије, Партије уједињених пензионера Србије и Покрета снага Србије); СНС-СДП (Коалиција Социјалистичке народне странке и Социјалдемократске партије)

Републички завод за статистику, 2002. године²⁶

Резултати избора за одборнике Скупштине града Лесковца²⁷, који су одржани 11. маја 2008. године донели су сасвим очекиване и прогнозиране резултате. Само шест страначких и коалиционих листа је ушло у локални парламент, али су се чак три листе састојале од више партија. То је условљено повећањем изборног цензуса са три на пет одсто гласова изашлих бирача, како је уређено у новом Закону о локалним изборима од 2007. године. Зато је ушло шест кандидаских листа у скупштину уместо чак осам као на изборима из 2002. године, када је примењен цензус од 3%. Такође је већи изборни праг разлог зашто су се мање странке удруживале у предизборне коалиције, јер су оне страховале да самосталним изласком на изборе неће прећи цензус и освојити одборничка места. Донтова метода расподеле мандата уместо Нимејерове формуле, више је погодовала већим партијама и коалицијама. Она је смањивала индекс

²⁶ <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents>, приступљено интернет сајту 4.1.2015. године

²⁷ Уместо раније општине Лесковац као јединице локалне самоуправе, сада је Лесковац постао град, што је регулисано новим Законом о територијалној организацији РС из 2007. године

пропорционалности, удаљавала је ове изборе од чистих сразмерних избора и уводила скривену већинску премију. ДС, СРС и ДСС-НС су биле изразито натпредстављене у броју мандата у односу на број гласова, док су Г-17 плус, СПС-ПУПС-ПСС и СНС-СДП били умерено повлашћени овом методом расподеле гласова. Повећани законски изборни праг на пет одсто гласова и Донтова метода проузроковали су умерено, али значајно смањење фрагментације страначког и парламентарног система на територији града Лесковца.

Овакви изборни резултати довели су до формирања коалиције сачињене од одборника ДС, Г-17 плус и коалиције СПС-ПУПС-ПСС, која је имала танку већину од 38 гласова у Скупштини града Лесковца (Републички завод за статистику, 2009:145). Формирана је коалициона градска власт на челу са председником општине, тј. градоначелником Слободаном Коцићем из Демократске странке. Још једном је доказано да на пропорционалним изборима са страначким листама и вишемандатним изборним јединицама бирачи не одлучују ко ће заправо вршити власт, већ страначке центре и њихови лидери у свом међусобном договарању. Ипак је формирана јака, стабилна и релативно хомогена градска власт, која је издржала пуни четворогодишњи мандат до редовних локалних избора 2012. године. Анализирани избори су потврдили тезу о стагнацији на релативно ниском нивоу персоналног састава градске скупштине, зато што најспособнији и најугледнији људи са локалног нивоа странака нису били одборници. Они су желели да буду носиоци извршних функција у граду, градоначелник или чланови Градског већа, директори јавних и комуналних предузећа, те народни посланици. Додатно је ослабљена непосредна веза између одборника и бирача из њихових места, јер на затвореној партијској листи бирачи не могу да одлуче ко ће представљати њихове интересе. Задржана је и веома лоша географска (територијална) репрезентација у СГ Лесковца, јер се сада већина одборника бира са подручја градског језгра, његових предграђа и већих села која имају преко хиљаду бирача. За разлику од овог, некадашње решење са већинским изборима и 75 једмандатних изборних јединица је гарантовало да ће скоро свака градска месна заједница и сеоско насеље, осим оних најмањих које су међусобно спајане или припајане већим, имати свог представника у локалној скупштини.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Резултати овог теоријског, позитивно-правног проучавања и емпиријског истраживања потврдили су скоро све хипотезе и предвиђања у вези са изборним јединицама у већинским и пропорционалним изборним системима, које постоје у уџбеницима и чланцима из ове области, те које сам и поставио у уводном делу свог рада.

1. Избор за већинске или пропорционалне изборе, односне за униноминалне или плуриноминалне изборне јединице утиче на фрагментацију партијског система (двопартијски или вишепартијски систем) и на могућност образовања јаке, стабилне и хомогене једностраначке или вишепартијске, коалиционе владе. Већински избори са једномандатним изборним окрузима доводе до изразите натпредстављености великих партија, нарочито оне која је освојила највише гласова на изборима. То узрокује стварање две велике странке чији кандидати се боре за победу у скоро свим изборним јединицама и приближавања чистом или бар приближно двопартијском систему. У парламент сигурно улазе ове две велике странке, а можда и још нека мања партија центра, регионална или мањинска странка. Ово касније доводи до могућности образовања једностраначких већинских, или евентуално мањинских, влада од стране партије која је освојила највише посланичких мандата. Те владе су по правилу брзе у доношењу одлука, чврсте, стабилне, идеолошки и програмски хомогене, јер су премијер и министри из једне странке и усмерени су на остваривање заједничке стратегије и циљева. Пропорционални избори са вишемандатним изборним јединицама узрокују изражену сразмерност између броја освојених гласова и добијених представничких мандата. Нарочито је ово изражено у чистим пропорционалним изборима, где не постоји већинска премија за изборног победника, законски изборни цензус за улазак у скупштину и неки метод расподеле мандата који погодује већим странкама (Донтова метода или систем највеће количника). Сразмерни избори доводе до уласка више од три, пет или чак око десет партија у парламент, што повећава фрагментацију страначког и парламентарног система, а тиме се може прећи из умереног у екстремни плурализам. У скупштини се формирају вишестраначке коалиције и владе, двопартијске или чак са више учесника. Такве владе су обично споре у одлучивању, неопходно је постизање компромиса коалиционих партнера, оне су недовољно јаке, нестабилне, идеолошки и програмски хетерогене, јер су председник владе и ресорни министри из различитих странака, које имају другачије циљеве и

визије државе. Ово правило су потврдили резултати парламентарних избора у Републици Србији од 1990. године до данас: само после првих већинских избора створена је једнопартијска већинска влада, после осталих сразмерних избора створена је једном и једностраначка мањинска влада Србије, а све остало су биле вишестраначке коалиционе владе, чак и сада када једна странка (СНС) има апсолутну већину у скупштини. Једини изузетак био је када је ДОС победио на изборима 2000. године, он је имао апсолутну већину посланика и самостално је формирао Владу, али је то била предизборна коалиција састављена од 18 странака.

2. Већински избори узрокују већу важност личних квалитета кандидата за представнике код чина избора, те они доводе до чвршће везе и побољшане комуникације између бирача и њихових представника. На већинским изборима са једномандатним изборним јединицама врши се кандидовање појединаца за посланичке и одборничке функције, али уз подршку странке или коалиције чији су они чланови, осим када су они представници група грађана или независни кандидати. Тада се тежиште изборне кампање помера са националног на локални ниво, не врши се придобијање подршке бирача само преко масовних медија, а све више се она премешта у мале изборне округе међу обичне грађане, тзв. кампања од врата до врата. Представнички кандидати морају презентирати бирачима своје квалитете, политичке, стручне и моралне, како би грађани знали ко би најбоље могао да представља њихове интересе и решава проблеме у скупштини. Већински избори у униноминалним изборним окрузима намећу странкама кандидовање способних и угледних људи из локалних средина, као и челних људи свих партија и коалиција. Овакви избори повећавају одговорност непосредно изабраних посланика и одборника у изборним јединицама и оснажују везу између њих и бирача који су их изабрали у парламент. Бирачи сада знају ко су њихови представници којима ће моћи да се обрате ради решавања локалних проблема, којима ће моћи да упуте иницијативу за доношење неког закона или акта локалне самоуправе и који ће одговарати за свој рад и резултате за време свог мандата у скупштини. Посланици и одборници знају да ако за време свог мандата у скупштини немају добру повратну комуникацију са грађанима из свог изборног округа, не буду предано радили и остварили неке видљиве резултате, бирачи их неће поново изабрати у скупштину. Моје тврдње поткрепљује чињеница да у Уједињеном Краљевству и САД тежиште изборне пропаганде је на кампањи у локалној средини, где представнички кандидати држе трибине и дебатују са грађанима, који у

зависности од одговора и ставова кандидата могу да очекују од њега да ће спроводити тај програм и мере ако га гласају и изаберу у парламент.

3. Пропорционални избори доводе до деперсонализације функције посланика и одборника, они не зависе само од бирача у њиховим изборним јединицама, већ више од воље странке која их је поставила на своју кандидатску листу. На пропорционалним изборима са вишемандатним изборним јединицама кандидовање се обавља са страначких или коалиционих изборних листа, које могу бити затворене, слободне или отворене. Овде се не гласа за појединачног кандидата, већ за партијску листу која садржи неколико кандидата за посланике или одборнике, а грађани имају мању или већу могућност утицаја ко ће ући у скупштину у зависности од врсте изборне листе. Изборна кампања се премешта на државни ниво и у центру пажње су страначки лидери, програм, идеологија и циљеви, а не појединачни представнички кандидати који ће вршити агитацију у својим срединама. Тада не долазе до изражаја личне особине кандидата, његови политички и стручни квалитети, јер није неопходно имати способне и угледне појединце на изборној листи, већ оне који ће следити партијске одлуке и наређења. Све ово доводи до недостатка одговорности посланика за свој рад и остварене резултате у скупштини, јер они немају осећај да су их бирачи из њихових средина послали у парламент, већ њихове странке и лидери. Добра потврда ове тезе је одсуство личне кампање представничких кандидата и постојања само партијске агитације у нашем изборном систему, осим делимично на локалним изборима, па касније грађани чак и не знају који посланици из њиховог града их представљају у парламенту. Овим се такође слаби веза и комуникација између грађана и њихових представника, грађани не износе њима своје комуналне проблеме и не предлажу им доношење неких правних аката, зато што они знају да посланици скоро никада неће покретати нека питања и гласати за предлоге закона које нису поднеле њихове странке. Посланици и одборници не понашају се као прави заступници својих локалних средина, који ће се борити за њихове интересе и радити у корист грађана, па ће понекад гласати и против предлога своје партије или коалиције, ако то буде штетно за његове бираче. Најбољи доказ за ове тврдње је податак да у Народној скупштини Републике Србије, која се бира на сразмерним изборима где је цела земља једна изборна јединица, чак 31 посланик од укупно 250 у току 2014. године ниједном се није јавио за реч у парламенту,

а камоли да предложи неки амандман или гласа супротно предлогу своје странке, иако је то добро за његове суграђане²⁸.

4. Одговарајућа заступљеност жена и припадника националних мањина може се најбоље остварити у сразмерним изборима са плуриноминалним изборним јединицама, али се то може остварити уз одређене услове и у већинским изборима са униноминалним изборним окрузима. Пропорционални избори са вишемандатним изборним јединицама омогућавају бољу представљеност слабије заступљеног пола и мањинских група, зато што се помоћу система квота на кандидатским листама постиже њихово одговарајуће учешће у представничким телима. Мерама афирмативне акције у Србији додељене су двоструке квоте за учешће слабије заступљеног пола у политичком животу, на страначкој кандидатској листи мора се налазити најмање једна трећина жена, као и свака трећа особа од изабраних посланика мора бити женског пола. Такође се мерама позитивне дискриминације за припаднике мањина на сразмерним изборима сматра увођење природног изборног прага за мањинске листе, гарантовање одређеног броја посланика за припаднике мањина итд. У оним земљама где не постоје мањинске странке, већ само грађанске које представљају све држављане, могу се предвидети квоте за припаднике националних, расних и верских мањина. Већински избори са једномандатним изборним јединицама су боље решење за мањине чије становништво је концентрисано у појединим окрузима и деловима државе где су они већина, а пропорционални су боља опција за мањине које су расуте по целој земљи равномерно. Мере афирмативне акције за бољу заступљеност припадника националних, расних и верских мањина у парламенту су стварање посебних изборних округа у којима ће се надметати само мањински кандидати и њихово ослобађање од полагања обавезног финансијског депозита за учешће на изборима. Позитивна дискриминација слабије заступљеног пола се постиже: стварањем посебних изборних јединица за посланичке кандидаткиње, ослобађањем од полагања финансијског депозита за њихово кандидовање или прописивањем да се обавезно један проценат жена мора кандидовати у једномандатним изборним окрузима. Ипак се много боља представљеност жена и припадника мањина може гарантовати у пропорционалним него у већинским изборима, што се може и нумерички показати. Процент жена у првом вишестраначком

²⁸ <http://www.danas.rs/danasrs/politika>, приступљено интернет страници 12.1.2015. године

скупштинском сазиву, који је изабран на већинским изборима 1990. године, је износио само 1,6%, што је много мање него у делегатској, једнопартијској комунистичкој скупштини, а нарочито малобројније у односу на постојећи парламент, који је изабран на сразмерним изборима 2014. године, у коме седи једна трећина жена.

5. Предлог за измену садашњег сразмерног изборног система са Србијом као јединственом изборном јединицом у циљу боље територијалне репрезентативности у скупштини свих крајева наше државе, како урбаних тако и руралних насеља, су останак на пропорционалним изборима уз поделу Србије на неколико великих плуриноминалних изборних јединица које ће представљати поједине регионе наше земље. Најважније одлике изборног законодавства у Србији су да је то пропорционални изборни систем са целом државом као једном изборном јединицом, Донтовом методом прерачунавања гласова у мандате, затвореном блокираном кандидатском листом и законским изборним прагом од 5% (који не важи за припаднике националних мањина). Заједничке критике оваквих решења огледају се у ставовима да овакав сразмерни изборни систем погодује: а) фрагментацији страначког и парламентарног система; б) владе су споре, слабе и неефикасне; в) деперсонализацији функције посланика и одборника; г) комуникација бирача и њихових преставника је врло слаба; д) изражена је слаба географска репрезентативност скупштине; ђ) земља је сувише централизована; е) због затворених листа, бирачи имају утисак да не утичу на изборни процес. Умеренији правац за измену и побољшање постојећег изборног система види средство за то у инструментима који се могу применити у оквиру пропорционалних избора. Ти инструменти су подела целе територије Републике Србије као јединствене изборне јединице на пет до седам великих вишемандатних изборних јединица (већ формиран статистички региони: Београд, Војводина, Западна Србија са Шумадијом, Источна Србија и Јужна Србија, Косово и Метохија), у којима би се бирало од 35 до 50 народних посланика. Уз то, увела би се једна варијанта слободне неблокиране листе, на којој би бирачи могли да изразе своје преференције и сами одлуче својим гласовима који кандидат са страначке листе треба да уђе у републичку или локалне скупштине. Ове промене не би довеле директно до смањење фрагментације страначког и парламентарног система те креирање јаким, ефикасних и хомогених влада, већ би било потребно увести одређене механизме који и у сразмерним изборима могу да утичу на то. Овакве измене у оквиру пропорционалних избора довеле би сигурно до децентрализације државе и њеног изборног система те боље географске (територијалне)

репрезентативности скупштине, зато што би поједини региони преко својих, посебних изборних јединица имали загарантованих око четрдесет до педесет народних посланика. То не би отклонило проблем метрополитације парламента, те би се могло десити да већину мандата у оваквим изборним окрузима заузму посланици из њихових највећих градова, а решење за то би било одређивање квота за све делове, па и сеоске делове тих региона, како би они имали одређени број кандидата на страначким листама. Систем квота је добро решење и за адекватну представљеност жена и припадника националних мањина, што значи да је овај изборни модел подесан за примену мера афирмативне акције. Како би се остварио повећан утицај бирача на изборни процес, већа персонализација функције посланика и одборника, те побољшање веза и комуникација бирача и њихових преставника, треба увести слободне неблокиране листе. На овим изборима ће бирачи располагати са два гласа, једним за листу а другим за појединачног кандидата или ће моћи одреде број бодова или редослед кандидатима са листе за коју гласају, те да у скупштину уђу они кандидати који добију највише гласова бирача.

6. Алтернативни предлог за реформу актуелног изборног система у Србији је прелазак на једну варијанту персонализовано-пропорционалних избора, где би се за половину народних посланика вршила лична селекција у једномандатним изборним јединицама. Начин гласања био би сличан оном у већинским изборима, док би се начин прерачунавања гласова у мандате за сваку листу вршио као на сразмерним изборима. Увеле би се изборне јединице на два нивоа, па би државна територија била подељена на онолико једномандатних изборних јединица колико се народних посланика директно бира, а на другом нивоу би цела земља била једна изборна јединица. У униноминалним изборним јединицама би се само гласало за по једног кандидата различитих политичких странака или група грађана, али се на том нивоу не би вршило прерачунавање гласова у мандате. Гласови би се преносили и сабирали на државном нивоу, те би се по потпуно пропорционалном изборном моделу расподељивали мандати. Унутар партија би се тачно знало који кандидат је донео колико гласова у свом изборном округу, па би странке биле обавезне да у скупштину уведу оне који су освојили највећи број гласова од свих кандидата са њихове листе. Такође би зарад укупњавања страначког и парламентарног система, те бољих и стабилнијих влада било неопходно увођење степенастог законског изборног цензуса од 5% за партије, а 7% до 10% за њихове коалиције за улазак у скупштину. То би довело да у Народну

скупштину Републике Србије уђе неколико већих партија и да само једна или највише две странке створе јаку, стабилну и јединствену владу која ће моћи да одреди своје приоритете и да их ефикасно испуњава. Гласање за кандидата у једномандатној изборној јединици доводи до тога да бирачи много више утичу на сам поступак избора, јер ће они великим бројем својих гласова просто принудити партију да одређеном кандидату додели посланичко место. Ово ће довести до много већег значаја личности кандидата и њихових политичких квалитета приликом бирања, те касније до знатног побољшања веза и комуникација бирача и њихових представника. Доприносило би се много децентрализацији државе и повећаној географској (територијалној) представљености свих делова земље, тиме што би свака од 125 приближно једнаких, једномандатних изборних јединица имала шансу да даје посланика у највишем представничком дому. Овим изборним системом би биле спојене предности већинског и пропорционалног изборног система, јер су за наше друштво које је дубоко подељено и не зна тачно своја стратешка опредељења већински избори превелики ризик. Залажем се за овај тип изборног система јер он даје сразмерну и правичну заступљеност свих политичких програма, друштвених група и мањина, а са друге стране омогућава већу улогу бирачима у селекцији појединачних кандидата, бољу географску представљеност свих делова земље и на крају одговорнији парламент, те бољу и снажнију владу.

ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ

1. Азири Етем, *Изборни системи и избори у Републици Македонији: прошлост, садашњост и изазови за будућност*, Политичке перспективе, бр. 1, Београд, 2013.
2. Вучићевић Душан, *Манипулативни утицај изборне јединице*, Српска политичка мисао, бр. 1 (2009), стр. 179-210.
3. Гоати Владимир, *Избори у Србији и Црној Гори од 1990. до 2013. и у СРЈ од 1992. до 2003.*, Београд, 2013.
4. Dick Leonard, *Elections in Britain today-A guide for Voters and Students*, Macmillan press ltd, London, 2006.
5. Duverger Maurice, *Droit constitutional et institutions politique*, Paris: PUF, 1958.
6. Ђорђевић Јован, *Уставно право*, Београд, 1982.
7. Ђинђић Милош, *Изборни инжењеринг СР Немачке – специфичности и проблеми*, Политичка ревија, бр. 3, стр. 209-232, 2010.
8. *Electoral law*, Group of authors, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2008.
9. Јовановић Милан, *Изборне јединице и расподела мандата у изборном систему*, Српска политичка мисао, бр. ¼ (2000-2002), стр. 73-88.
10. Јовановић Милан, *Изборна јединица, изборни праг и страначки систем*, Српска политичка мисао, бр. ½, стр. 41-59, 2006.
11. Јовановић Милан, *Народна скупштина-деформација територијалног представљања*, Годишњак Факултета политичких наука, бр. 2, стр. 117-132, 2008.
12. Јовановић Слободан, *Уставно право Краљевине СХС*, Београд, 1924.
13. Јовичић Миодраг, *Уставни и политички системи*, Београд, 2006.
14. Lijphart Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms & Performance in Thirty-six Countries*, Second Edition. New Haven: Yale University Press, 2012.
15. Маринковић Танасије, *Изборни системи држава Европске Уније*, Цесидова мала библиотека, Београд, 2002.
16. Masclet Jean-Claude, *Droit electoral*, Presses universitaires de France, Paris, 1989.
17. Настић Маја, *Европски стандарди политичке представљености мањина – Имплементација у правни систем Р. Србије*, Правни живот бр. 14/2007, Београд, 2007.
18. Настић Маја, *Заштита изборног права - уставноправни аспект*, магистарска теза, Ниш, 2008.
19. Nohlen Dieter, *Izbornopravo i stranački sustav*, Zagreb, Školska knjiga, 1992.
20. Nohlen Dieter, *Većinski izbori i razmjerni izbori*, Politička misao, Vol. XXVII (1990), No 4, str. 179-200
21. Пајванчић Маријана, *Изборне јединице*, Гласник АК Војводине, бр. 9, стр. 319-333, 1996.
22. Пајванчић Маријана, *Изборно право*, Нови Сад, 2008.
23. Пајванчић Маријана, *Речник основних појмова и термина о изборима*, Цесидова мала библиотека, Београд, 2001.
24. Пејић Ирена, *Изборна листа у сразмерном представништву – искуство Србије*, Зборник Избори у домаћем и страном праву, Институт за упоредно право, Београд, 2012.

25. *Препоруке за измену изборног законодавства у Србији*, Гоати Владимир, Јовановић Милан, Орловић Славиша, Настић Маја, Вуковић Ђорђе, Стојиљковић Зоран, Ненадић Немања, Спасојевић Душан, Пајванчић Маријана, Башић Горан, Лончар Јелена, Београд, 2011.
26. Сартори Ђовани, *Упоредни уставни инжењеринг. Структуре, подстицаји, исходи*, Београд: Филип Вишњић, 2008.
27. Стојановић М. Драган, *Уставно право*, Ниш, 2013.

ПОПИС ОСТАЛЕ ИСТРАЖИВАЧКЕ ГРАЂЕ

28. Закон о избору народних посланика Републике Србије, Службени гласник РС, 35/2000
29. Закон о локалним изборима Републике Србије, Службени гласник РС, 129/2007
30. Изборни закон БиХ из 2001. године, Службени лист БиХ, Сарајево, 2001.
31. Одлука Уставног суда Србије IУ број 197/02, Службени гласник РС, 57/02, Београд, 2002.
32. Одлука Уставног суда Србије IУп број 42/2008, Службени гласник РС, 52/08, Београд, 2008.
33. Покрајинска скупштинска одлука о избору посланика у скупштину аутономне покрајине Војводине из 2014. године, Службени лист АП Војводине 23/2014, Нови Сад, 2014.
34. Покрајинска скупштинска одлука о изборним јединицама за избор посланика у скупштину аутономне покрајине Војводине из 2004. године, Службени лист АП Војводине 12/2004, Нови Сад, 2004.
35. Републички завод за статистику, Локални избори 2008. у Републици Србији – Коначни резултати избора, Београд, 2009.
36. Устав Републике Србије, Службени гласник РС, 83/06
37. http://www.b92.net/info/izbori2012/izborni_vremeplov, приступљено интернет страници 25.12.2014. године
38. <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents>, приступљено интернет сајту 4.1.2015. године
39. <http://aceproject.org/ace-en/topics/bd>, приступљено интернет страници 18.11.2014. године
40. <http://popis2011.stat.rs/>, приступљено интернет сајту 9.12.2014. године
41. <http://pod2.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije>, приступљено интернет страници 28.12.2014. године
42. <http://www.slideshare.net/srbija-parlamizbori>, приступљено интернет сајту 19.12.2014. године
43. <http://www.danas.rs/danasrs/politika>, приступљено интернет страници 12.1.2015. године

САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ

Предмет овог мастер рада је анализа изборних јединица у већинским и пропорционалним (сразмерним) изборима. Значај овог истраживања се огледа у томе што је начин образовања изборних јединица, поред критеријума за освајање односно расподелу мандата, један од најважнијих елемената изборног система, а посредно и целокупног уставно-политичког система једне земље. Циљ мастер рада је да првенствено да теоријско објашњење појма изборних јединица у већинским и пропорционалним изборима, као и да изложи њихову типологију, те да изврши анализу нормативних решења о изборним јединицама у праву Републике Србије и најважнијим уставно-правним системима у свету. Основне методе које ће се при истраживању примењивати биће позитивно-правни, нормативни, политиколошки, социолошки, компаративни (упоредноправни) и историјски метод. О важности изборних јединица говори и то да оне морају бити позитивно-правно регулисане уставом, што је ређи случај, или законом усвојеним у националном парламенту од стране посланичке већине.

Конституисање представничког тела, као највише власти у неком ентитету, почива на три најважнија елемента: 1) критеријум за освајање гласова (већински, сразмерни или мешовити изборни систем), 2) критеријум расподеле мандата у односу на освојене гласове и 3) начин образовања изборних јединица (изборна географија). Изборна јединица представља део државне територије или евентуално територију целе земље, који обухвата део бирачког тела или чак целокупно бирачко тело и у којој грађани са бирачким правом гласају за појединачне кандидате или изборне листе странака и у којој се добијени гласови прерачунавају у посланичка места (мандате). По критеријуму броја посланика који се бира у изборном округу, све изборне јединице се могу поделити на две основне врсте изборних јединица: изборне јединице у којима се бира један посланик (једномандатне или униноминалне) и изборне јединице у којима се бира више посланика (вишемандатне или плуриноминалне). Поред ове две основне врсте изборних јединица, постоје и њихови подтипови, а то су: целокупна државна територија као једна изборна јединица и компензационе изборне јединице. Вештачко креирање граница изборних јединица (Gerrymandering) се у правно-политичкој теорији може дефинисати као облик страначки и политички пристрасне поделе бирачког тела на изборне јединице. Основни и најважнији критеријум који се примењује на образовање изборних јединица је принцип једнакости грађана у остваривању бирачког

права (начело један човек – један глас). На представљеност одређених група становништва у парламенту (идејно-политичке групе, жене и националне мањине), поред броја гласова који су оне освојиле, утичу и неки елементи изборног система: облик изборног система (већински или пропорционални), величина, број и границе изборних јединица, формула дистрибуције мандата, изборни праг, начин кандидовања, типови кандидатских листа и различите технике гласања.

У овом раду изложио сам у кратким цртама норме изборног законодавства, те нарочито правила о изборним окрузима Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске, Републике Француске и Савезне Републике Немачке. Уједињено Краљевство је типични представник једномандатних изборних јединица на једнокружним већинским изборима (систем релативне већине). Република Француска је представник униноминалних изборних округа на двокружним већинским изборима (систем апсолутне већине). Савезна Република Немачка је главни представник персонализовано-пропорционалног изборног система, у коме постоје једномандатни изборни окрузи, као и велике плуриноминалне изборне јединице на нивоу покрајина. Устав Србије из 2006. године не уређује материју изборне географије, па чак ни не поставља критеријуме за образовање изборних јединица. Изборне јединице, њихов број, величина и границе на републичким изборима за Народну скупштину регулисане су Законом о избору народних посланика из 2000. године, док су изборне јединице на локалним изборима за скупштине општина и градова уређене Законом о локалним изборима из 2007. године, а на покрајинским изборима Покрајинском скупштинском одлуком о избору посланика у скупштину АП Војводине из 2014. године. Одредбом закона експлицитно је у Републици Србији уведен пропорционални изборни систем са целом земљом као једном изборном јединицом, у којој се бира свих 250 народних посланика са страначких и коалиционих кандидатских листа. Новом Покрајинском Скупштинском одлуком је промењен стари мешовити и уведен чист пропорционални изборни систем са целом АП Војводином као једном изборном јединицом. Избор одборника обавља се у општини као јединственој изборној јединици, а одборнички мандати расподељују се између изборних листа сразмерно броју добијених гласова који је освојила свака од изборних листа.

Заједничке критике постојећих нормативних решења о изборним јединицама огледају се у ставовима да овакав сразмерни изборни систем погодује: а) фрагментацији страначког и парламентарног система; б) владе су споре, слабе и

неефикасне; в) деперсонализацији функције посланика и одборника; г) комуникација бирача и њихових преставника је врло слаба; д) изражена је слаба географска репрезентативност скупштине; е) због затворених листа, бирачи имају утисак да не утичу на изборни процес. Различити су инструменти, по мишљењу угледних стручњака из области уставног права и политикологије, које треба применити приликом измене позитивно-правног регулисања изборног система и нарочито изборне географије у домаћем праву. Најрадикалнији правац, али не нужно и лош, за промену нашег изборног система је прелазак на већинске изборе са једномандатним изборним јединицама. Други, умеренији правац за измену и побољшање постојећег изборног система види средство за то у инструментима који се могу применити у оквиру пропорционалних избора, а они су подела целе територије Републике Србије као јединствене изборне јединице на пет до седам великих вишемандатних изборних јединица, у којима би се бирало од 35 до 50 народних посланика. Трећи правац измена изборног система у Србији, који представља средину између претходна два и можда је оптимално решење за нашу државу, је останак на једној варијанти сразмерних избора, који би за половину чланова републичке или локалних скупштина дозвољавао персонализовану селекцију.

Кључне речи: изборни систем, изборна јединица (округ), већински избори, пропорционални избори, чиниоци стварања изборне географије, вештачко креирање граница изборних јединица (цериандеринг).

CONSTITUENCIES IN THE MAJORITY AND PROPORTIONAL ELECTIONS ABSTRACT AND KEY WORDS

The subject of this master's thesis is the analysis of the constituencies in the majority and proportional elections. The significance of this research is reflected in the fact that the way of creation the constituencies, in addition to the criteria for the conquest or the distribution of mandates, is one of the most important elements of the electoral system, and indirectly the entire constitutional and political system of a country. The goal of the master's thesis is primarily to give a theoretical explanation of constituencies in the majority and proportional elections, as well as to present their typology, and to analyze the normative solutions on constituencies in the law of the Republic of Serbia and the most important constitutional and legal systems in the world. Basic methods to be applied in this study will be positive legal method, regulatory method, political science method, sociology method, comparative and the historical method. The importance of constituencies is in the fact that they must be legally regulated by the constitution, which is less common, or legally adopted in the national parliament by the parliamentary majority.

The constitution of the Parliament, as the highest authority in an entity, is based on three main elements: 1) the criteria for winning votes (majority, proportional or mixed electoral system), 2) criteria for the distribution of mandates in relation to winning votes and 3) the method of creation constituencies (electoral engineering). Constituency is a part of the national territory or possibly the entire territory of the country, which includes part of the electorate or even the entire electorate and in which citizens with voting rights vote for individual candidates or electoral lists of parties and where the resulting votes are translated into seats (mandates). According to the criterion of the number of deputies to be elected in the electoral district, all constituencies can be divided into two basic types of constituencies: the constituency that elect one representative (single-member, uninominal) and the constituency in which elected more MPs (multi-member, plurinominal). In addition to these two basic types of constituencies exist and their subtypes, namely: the entire state territory as a single constituency and compensatory constituencies. Artificial creation of electoral boundaries (gerrymandering) in legal and political theory can be defined as a form of political party's and partial division of the electorate in the constituency. The fundamental criterion that is applied to creation constituencies is the principle of the equality of citizens in the realizing of voting rights (the principle of one man - one vote). On the representation of certain population

groups in the Parliament (the ideological-political groups, women and ethnic minorities), in addition to the number of votes they won, influence some elements of the electoral system: the structure of the electoral system (majority or proportional), size, number and boundaries of electoral districts, the formula of distributing the seats, electoral census, the type of nomination, the type of party lists and various techniques of voting.

In this paper I presented briefly norms of the electoral legislation, and in particular the rules on electoral districts of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the Republic of France and the Federal Republic of Germany. The United Kingdom is a typical example of single-member constituencies in a single round majority election system (relative majority system). The French Republic is a representative of single-member districts to bicircular majority election system (an absolute majority system). The Federal Republic of Germany is the main representative of the personalized-proportional electoral system, in which there are single-member constituencies, as well as large plurinominalne constituencies at the provincial level. The Constitution of Serbia from 2006. did not regulate matter of electoral engineering, he didnt even set criteria for creating constituencies. The constituencies, their number, size and border on the elections for the National Assembly are regulated by the Election of Deputies Act in 2000., they are regulated by the Local Elections Act in 2007. for the elections for Assemblies of Municipalities and Towns, and they are regulated by Provincial Assembly decision for Election of Deputies in Assembly of AP Vojvodina from 2014 for provincial elections. The regulations of these acts explicitly in the Republic of Serbia introduced a proportional electoral system with the whole country as a single electoral district, in which all 250 elected deputies come from party and coalition lists of candidates. New Provincial Assembly decision changed the old mixed and introduced pure proportional electoral system with the whole AP Vojvodina as a single electoral district. The election of councilors is conducted in a municipality or in a town as a single constituency, and councilor mandates are distributed between electoral lists in proportion to the number of votes won by each electoral list.

Common criticisms of the existing normative solutions on constituencies are reflected in the attitudes that this proportional electoral system favors: a) fragmentation of the party and the parliamentary system; b) Governments are slow, weak and inefficient; c) depersonalizing functions of MPs and councilors; d) communication between voters and their Representative is very weak; e) it is expressed weak geographical representativeness of the Assembly; f) due to closed candidates lists, voters have the impression that they do not influence the electoral

process. Various instruments are, in the opinion of prominent experts in constitutional law and political science, to apply to the changes of legal regulation of the electoral system and electoral engineering, especially in domestic law. The most radical approach, but not necessarily bad one, to change our electoral system, is the transition to majority elections with single-member constituencies. Other, more moderate direction to amend and improve the existing electoral system, as the means for it instruments that can be applied in the context of proportional elections, is to divide the whole territory of the Republic of Serbia as a single electoral constituency at five to seven large multi-seat constituencies, in which will elect 35 to 50 Deputies. The third option of changes in the electoral system in Serbia, which is midway between the previous two and perhaps the optimal solution for our country, is staying in one variant of proportionate election, that allow personalized selection for a half the members of the national or local assemblies.

Key words: electoral system, constituency (electoral district), majority elections, proportional elections, the factors of creating electoral engineering, the artificial creation of electoral boundaries (Gerrymandering).

БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА

Лични подаци

Име и презиме: Стефан Ружић
Датум рођења: 10.10.1989. године
Адреса: Ђуре Салаја 29/6, Лесковац
Број телефона: 069/174-90-50
Електронска пошта: stefan.ruzic007@gmail.com

Радно искуство

Стручна пракса (волонтирање) у Основном суду у Лесковцу, од 2013. године
Студентска пракса у Вишем суду у Лесковцу, 2011. година.

Образовање

Мастер студије Правног факултета Универзитета у Нишу, 2013.-2015. година
(Просечна оцена свих испита 10,00)
Основне студије Правног факултета Универзитета у Нишу, 2008.-2013. година
(Просечна оцена 9,15)
Гимназија у Лесковцу, природно-математички смер, 2004.-2008. година

Додатно усавршавање

Похађао сам семинар "Улога адвоката у великим привредним трансакцијама" на Правном факултету Универзитета у Нишу, који је организовала Адвокатска канцеларија "Карановић-Николић", 2013. године.

Освојио сам 3. место на такмичењу у беседништву студената Правног факултета у Нишу у дисциплини задата тема, 2010. године.

Намеравам да, након успешне одбране мастер-рада, упишем и докторске студије права у земљи или иностранству.

Остале вештине

Обучен сам за рад на рачунару (MS Office: Word, Excel и Power Point).
Знам енглески и француски језик.

**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ
ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА МАСТЕР РАДА**

Име и презиме аутора мастер рада: Стефан Ружић

Наслов мастер рада: “Изборне јединице у већинским и пропорционалним изборима”

Ментор: Доц. др Маја Настић

Изјављујем да је електронски облик мастер рада у pdf формату истоветан штампаном облику, који сам предао Правном факултету Универзитета у Нишу.

У Нишу, 18.05.2015.

Потпис аутора

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА

Изјављујем да мастер рад, под насловом “Изборне јединице у већинским и пропорционалним изборима” пријављен и одобрен на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- представља резултат сопственог истраживачког рада;
- није у целини, нити у деловима с моје стране пријављиван за одбрану на другим факултетима или универзитетима;
- не крши ауторска права нити интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се овај мастер рад чува у библиотеци и објави на сајту Правног факултета Универзитета у Нишу.

Аутор мастер рада: Стефан Ружић

У Нишу, 18.05.2015.

Потпис аутора
