

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ БЕЗБЕДНОСТИ

**ИЗБОРНИ СИСТЕМ, ПОЈАМ,
УЛОГА, ФУНКЦИЈЕ – ПРИМЕР
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**
ДИПЛОМСКИ РАД

МЕНТОР:

Проф. др Мирослав Младеновић

КАНДИДАТ:

Данијела Станковић 81/15

Београд, 2020. година

Садржај

1. УВОД.....	3
2. ИЗБОРНИ СИСТЕМ – ТЕОРИЈСКИ ПРИСТУП	5
3. КЛАСИФИКАЦИЈА ИЗБОРА	8
3.1 ВЕЋИНСКИ ИЗБОРНИ СИСТЕМ.....	8
3.2 ПРОПОРЦИОНАЛНИ ИЗБОРНИ СИСТЕМ	9
3.3 КОМБИНОВАНИ (МЕШОВИТИ) ИЗБОРНИ СИСТЕМ.....	9
4. ЕЛЕМЕНТИ ИЗБОРНОГ СИСТЕМА	10
4.1 БИРАЧКО ПРАВО И ЕВИДЕНЦИЈА БИРАЧА.....	11
4.2 ИЗБОРНИ ОРГАНИ.....	12
4.3 ИЗБОРНЕ ЈЕДИНИЦЕ	13
4.4 КАНДИДОВАЊЕ	13
4.5 ИЗБОРНА КАМПАЊА	14
4.6 ИЗБОРНИ ДАН – ГЛАСАЊЕ.....	14
4.7 УТВРЂИВАЊЕ РЕЗУЛТАТА И РАСПОДЕЛА МАНДАТА.....	15
4.8 ФИНАНСИРАЊЕ ИЗБОРА	17
4.9 ЗАШТИТА ИЗБОРНОГ ПРАВА.....	19
5. УЛОГЕ И ФУНКЦИЈЕ ИЗБОРА.....	20
6. ЗАКЉУЧАК.....	22
7. ЛИТЕРАТУРА	25

1. Увод

Изборни систем, односно избори су тесно повезани са демократијом, а представљају најважнији начин учествовања грађана у вршењу власти и одређивању државне политике.

Осврћајући се на нашу историју и начине доласка на власти, избори имају јако битну улогу због мирне смене власти. Од када је прихваћено становиште да власт потиче од народа, а не од Бога, избори се сматрају потврдом народног порекла власти. Захваљујући њима, више се не ратује и не користи сила зарад доласка на власт. Сам изборни систем, правно је регулисан у Уставу, законима и подзаконским актима као и другим документима којима се желе постићи слободни, искрени и равноправни избори који су заправо предуслови демократије.

Нису сви људи имали једнака права по питању гласања. У почетку су то право имале само аристократе, људи који су рођењем стицали то право иако можда нису били довољно компетентни за то, док су остали, између осталог и жене, тек касније добили то право гласа.

Историја изборног система Србије је претрпела бројне модификације док је стигла до садашњег модела изборног система. Иако тренутно успостављени, пропорционални изборни систем не представља апсолутно најбољи изборни систем који једна држава може имати, али се за њега може рећи да је тренутно најадекватнији. Ниједна држава на свету не може рећи да има најбољи изборни систем јер такав изборни систем засигурно не постоји, сваки има своје предности и недостатке.

Као део већег система, изборни систем се преплиће са другим системима али и има своје елементе који једни друге допуњују. Елементи изборног система су у већини земаља слични али се правно регулисање тих елемената разликује. Свака земља за себе доноси законе и друге акте који регулишу изборни систем.

Тема овог рада је поред теоријског појма изборног система и улога и функција истих. Већ смо рекли да се њихова улога огледа у много чему, а посебно у начину на који се испољава сам облик демократије. Они су заправо прави пример демократије, јер се власт бира преко народа. Народ је тај који одлучује ко ће их представљати и колико ће се тај неко задржати на власти. О оваквом доласку на власт, водиле су се бројне дебате а многи су изнели критике које имају своје оправдане сумње. Када је реч о функцијама, можемо приметити да се делом преклапају са улогом изборних система

као и са појединим елементима (попут заштите изборног права) и да се не може јасно повући граница између њих. О појму изборног система, његовим функцијама, елементима и улогама детаљније ће бити описано у наставку рада.

2. Изборни систем – теоријски приступ

Избор одређене врсте изборног система једна је од најважнијих одлука данашњих држава. Изборни систем, али и сами избори су тесно повезани са демократијом јер се о њој не може говорити ако нису обезбеђени слободни и равноправни избори. Из тог разлога почело се сматрати да моћ долази од људи, а не од Бога. То није увек био случај и нису сви грађани имали право гласа. Кроз историју смо били сведоци многих закона донесених да ограниче ко у једној држави има право гласа. Тако су се ограничења односила на слободу, имовински цензус, сталеж, пол али су их често и пратиле разне манипулације које су и данас понегде присутне (мито, изостанак тајности и слично). Са развојем самог изборног система, временом су и ова ограничења била све мања, па су тако 1928. године у Енглеској први пут жене добиле право гласа, док су у Француској оне то право добиле тек након Другог светског рата а у САД тек 1920. године. Прва правна регулатива којом су се регулисали избори био је Устав САД, а након тога је започето са доношењем изборних закона.

Први писани закон који је донет код нас да би се регулисао изборни поступак је био Закон о Народној скупштини који је донет 28. октобра 1858. године. На основу овог закона сазвана је Светоандрејска скупштина чиме је озакоњена установа Народне скупштине и стављен темељ представничког система у Србији. У том закону је наглашено „Сваки пунолетни грађанин српски, па био ма из ког сталежа, чина или звања и занимања и ако није осуђен за преступ учињен из користољубља, може изабирати депутате из оног места где станује, или где има непокретног имања или средства за живљење“ (Закон о народној скупштини, 1858). . У Републици Србији је током протекле деценије измењено неколико веома различитих изборних система. Први избори у Србији, одржани 1990. године, били су организовани према двокружном већинском изборном систему, док је на наредним изборима одржаним 1992. године био уведен пропорционални изборни систем са девет изборних јединица. Наравно, то је одговарало тада владајућој Социјалистичкој партији Србије, да путем увођења нове изборне јединице „разбије“ поједина упоришта опозиције. И на следећим изборима одржаним 1993. године био је примењен исти изборни закон. Захваљујући великој подршци Социјалистичке партије Србије у бирачком телу, већ на изборима који су били одржани 1997. године, уследило је редефинисање изборних јединица, а самим тим њихово повећање са 9 на 29. Иако је велики део опозиционих партија бојкотовао ове изборе, повећање броја изборних јединица је и даље одржало улогу Социјалистичке

партије Србије и актуелних коалиционих партнера - Југословенске левице и Нове демократије. Доношењем Устава Републике Србије 1990. године напуштен је принцип делегирања као основ за конституисање представничких тела и извршена је реконструкција непосредних општих, тајних избора, односно основних права и слобода, укључујући и политички плурализам, као окосницу демократског вишестраначког надметања. Од тог периода изборно право Србије претрпело је бројне измене које су се односиле како на темељни тип изборног система, тако и на читав низ елемената који знатно утичу на политичке последице које производи изборни систем. Генезу и развој изборног система Србије одликује динамичност, честе промене изборних правила, оспоравње изборних резултата, дубоки страначки расцепи. Упркос томе, може се констатовати да у изборном систему Србије није било озбиљних реформи, осим одлуке из 1992. године да се напусти већински и уведе пропорционални изборни систем. Све остале промене и сукоби били су концентрисани на величину изборне јединице, која, као важан елемент изборног система, има снажно манипулативно дејство на резултате избора.

Да бисмо могли да разумемо значај изборног система, морамо прво да објаснимо шта је изборно право и зашто је оно толико битно за грађане. Изборно право је део уставног право које грађани користе да бирају власт. Бирачко право може бити активно и пасивно, односно право грађана да бирају и да буду бирани. У 19. веку изборно право је било одређено само буржоаском друштву где је право гласа било подељено по раси, полу, образовању, религији. О бирачком праву се пуно полемисало у историји, те се из тог разлога могу одвојити три различите теорије о природи бирачког права. Према првој теорији, која се ослања на Русоово схватања народне суверености¹, бирачко право је индивидуално право које припада сваком појединцу, односно закон га не може ограничити јер га он није ни доделио, већ га само може потврдити. Према другој теорији, сматра се да је бирачко право јавна функција, односно сматра се да је нација носилац суверености (врховне власти). Разлика између ове теорије и претходне је у томе што је јавна функција успостављена Уставом и тиме Устав и закони имају улогу да одреде лица која ће изражавати вољу нације. Трећа теорија је заправо компромис између претходне две. Бирачко право је и индивидуално право и јавна функција. Бирачи имају право да учествују на изборима а тиме постају функционер односно државни органи. (Марковић, 2006)

¹ Према Русоовом схватању народне суверености, појединци који чине народ задржавају део суверености. (Марковић, 2006)

Многе дефиниције различитих аутора односе се на сам појам изборног система. На пример, Лајпхарт (Lijphart) је изборни систем дефинисао као "суштински елемент представничке демократије", док је за Сарторија "изборни систем не само највећи манипулативни инструмент политике, већ формира и партијски систем и утиче на одређивање репрезентације". Међутим, једна дефиниција новог датума коју је дао Орловић дефинише изборни систем као "скуп правила која одређују како да се гласа и како се гласови бирача претварају у посланичка места". Могли бисмо дефинисати изборни систем као „скуп начела, права, гаранција и техничких радњи на основу којих се утврђује и остварује учешће грађана или бирача у избор представника.“ (Политичка енциклопедија, 1975) .

Питање је да ли се већ успостављени изборни систем једне земље може мењати? Одговор на ово питање потврђују неки примери у свету. Изборни систем се може променити када симболизује непопуларни режим и када постоји велики притисак јавности да се промени. Као што Орловић објашњава у својој књизи, владајућа већина често захтева промену изборног система и као разлог наводи следеће:

- Победници поново сумњају у победу према истим правилима,
- Победници не контролишу ситуацију у потпуности и желе да наметну реформу док могу,
- Постоје подељени интереси међу члановима победничке коалиције,
- Они су више оптимистични у погледу шанси са измењеним системом и прецењују могуће последице,
- Странке желе да тргују изменама изборног система и његовим користима у замену за постизање других циљева. (Орловић, 2011.)

Изборни систем постоји још и у ужем и ширем значењу. По ужем смислу, под изборним системом се подразумева начин на који се грађани опредељују за одређену странку и поступак претварања гласова у места у парламенту. Са друге стране, шире значење изборног система обухвата све кораке, од изборног права па све до организације избора.

Сартори је у само једној реченици дао одличан извештај о изборним системима: "Ниједан изборни систем није најбољи апсолут за свако доба."

3. Класификација избора

Класификација изборних система је многобројна. У зависности од критеријума за класификацију постоји више врста изборних система. На пример, према степену демократичности избори могу бити демократски и недемократски; према начину избора посланика посредни и непосредни; према начину гласања јавни и тајни; према врсти органа парламентарни и председнички; према територијалном домаћају општи, регионални и локални; према поводу и времену одржавања редовни и ванредни (Младеновић, Иваниш, & Драгишић, Политички систем, 2006).

Током 19. и 20. века, искристалисала се подела изборних система на две главне врсте:

1. Већински систем (систем релативне и апсолутне већине)
2. Пропорционални систем

3.1 Већински изборни систем

Већински изборни систем је старији и доминира у 19. и делу 20. века. У случају већинског изборног система доминира систем релативне већине. Овај систем карактерише чињеница да у земљи има онолико бирачких јединица колико има и изабраних посланика. За разлику од апсолутног већинског система, унутар овог система једна се странка такмичи са више странака и циљ је да добије највише гласова. У таквом систему формира се једнопартијска влада, што даље води стабилној парламентарној већини. Међутим, није непознато да су се недавно формирали двостраначки системи у којима се две странке такмиче на изборима, али обе морају бити умерене. Ако је странка екстремнија, биће теже да освоји мандат, јер је важно да странка победи у свакој изборној јединици. Овде није важно да ли је странка бројна са својим бирачима на нивоу целе земље, већ је важно да у свакој изборној јединици постоји странка која има највише гласова. Предност двостраначког система је у томе што грађанима пружа могућност избора властитог премијера, јер је гласање за странку и премијера иста ствар.

У већинском систему, за победу је често потребна апсолутна већина. То значи да победник мора имати апсолутну већину гласова, што је тешко постићи у систему у којем се такмичи више странака, и зато се у великом броју случајева у систему

абсолютне већине, гласање одвија у два круга. У други круг гласања улазе странке које су постигле прописани проценат гласова, а за победу је довољна релативна већина. Док с друге стране, две странке са највише гласова могу ући у други круг (систем балотаже), а овде ће једна од страна сигурно имати више гласова, тј. постићи ће апсолутну већину. Овај систем донекле погодује стварању коалиције, јер је помало предуслов за победу у другом кругу. Стварање коалиција најчешће је последица високог цензуса постављеног за прегласавање у другом кругу. Због еластичности овог система, Сартори је изјавио да је такав систем "један од најумеренијих и најефикаснијих" система.

3.2 Пропорционални изборни систем

Пропорционални изборни систем створен је у циљу отклањања недостатака већинског система. Направљено је тако да се створи равнотежа између странака у једној изборној јединици, тј. тако да победник не добије све, а остали учесници ништа. У том погледу, овај систем омогућава више мандата у једној изборној јединици. У пракси су то најмање три мандата. Такође, он регулише да се не гласа за појединца већ за страначку листу кандидата у већој изборној јединици која се бори за своја места. По правилу, кандидата треба да буде онолико на листи колико их се бира у тој изборној јединици. Да би се странка изборила за деобу мандата, она мора имати одређени број гласова изражен у процентима. У нашој земљи потребан цензус је 3% (са изузецима), док у другим земљама може бити и већи (у Турској 10%). Ако није изричито прописано, израчунава се математички у односу на број кандидата који се бира у изборној јединици.

Од недавно се овој главној подели, придружује и трећа врста изборних система која није нарочито прихваћена у друштву. Реч је о комбинованом изборном систему.

3.3 Комбиновани (мешовити) изборни систем

Комбиновани изборни систем се пре свега бави тиме да доведе у равнотежу добре и лоше стране главних система. У комбинованом систему, број посланичких места се дели на два дела. Један део посланичких места се попуњава по једном изборном систему (најчешће систему релативне већине), док се други део попуњава по

пропорционом изборном систему. Парламент се, у овом случају, може поделити на два дела али може се неком изборном систему дати већи део (2/3, 3/4). По правилу, гласање се врши са два гласачка листића где се гласа за системе одвојено. Овакав изборни систем још увек користе неке државе, али је и раније био доста коришћен (Јерменија, Грузија, Јапан, Русија)². Овакав начин изборног система примењен је на првим вишестраначким изборима у Руској федерацији 1993.године за Државну думу³. Критику оваквог начина изборног система је с правом дао Сартори. Он је рекао да је овакав изборни систем нелогичан и противречан јер „је немогуће да се једно исто мишљење бирачког тела истовремено исказује на два начина који дају различите изборне резултате“. Он сматра да уместо конструисања оваквог начина изборног система, боље би било да се више пажње посвети систему апсолутне већине која има толико добрих карактеристика али нажалост недовољно запаженим.

4. Елементи изборног система

Да би се један изборни процес у потпуности спровео, битно је да се сви елементи изборног система међусобно прожимају. Као и код сваког другог система, и изборни систем је састављен од неколико елемената који се налазе у међусобној интеракцији и где се не може један елемент посматрати самостално у односу на други, већ су они међусобно условљени. С тим у вези, сваки од елемената ће бити посебно анализиран у наставку рада ради бољег разумевања целокупног изборног система.

Елементи изборног система су:

1. Бирачко право и евиденција бирача
2. Изборни органи
3. Изборне јединице
4. Кандидовање
5. Изборна кампања
6. Изборни дан-гласање

² Овакав систем је примењиван у Немачкој, која се у сврхе избора за доњи дом парламента дели на мале изборне јединице у којима се представници бирају релативном већином и на велике изборне јединице у којима се представници бирају системом сразмерног представништва, а на основу метода изборног количника. (Марковић, 2006)

³ Комбиновани систем се до 2014.године примењивао на територији АП Војводине. (Манојловић, 2016.)

7. Утврђивање резултата- расподела мандата
8. Престанак мандата
9. Финансирање
10. Заштита изборног права

4.1 Бирачко право и евиденција бирача

Бирачко право, као што смо већ раније поменули, је Уставом дато право грађанима да бирају власт. Оно може бити активно (право човека да бира) и пасивно (право човека да буде бирач). У Републици Србији, активно право имају сви грађани са навршених 18 година живота, са пребивалиштем у Србији и са пословном способношћу. Изборно право је опште и једнако, избори су слободни и непосредни, а гласање је тајно и лично. (Устав Републике Србије, 2006)

Евиденција бирача је регулисана Законом о јединственом бирачком списку. У овом Закону бирачки списак се дефинише као „јавна исправа у којој се води јединствена евиденција држављана Републике Србије који имају бирачко право“. У бирачки списак се уписује само једном и то је услов за остваривање бирачког права. У бирачки списак се уписују сва пунолетна лица, према месту пребивалишта а која поседују бирачко право. Овај списак се води као база података према јединственом матичном броју грађана. Поред тога, бирачки списак још садржи и редни број, лично име, пол, година рођења, место пребивалишта (улица и број, село, засеок, насеље) и место за примедбу. Према последњем пребивалишту, у бирачки списак се уносе и они који повремено живе у иностранству као и грађани на одслужењу војног рока или војној вежби. Надлежни органи државних институција су дужни да органима који воде бирачки списак достављају извештаје о променама у грађанском стању грађана (пунолетство, смрт, губљење пословне способности), као и промене боравка. Исправке бирачког списка и допуне се могу вршити током целе године до одређеног периода пред одржавање избора, након чега се бирачки списак закључује и промене нису могуће.

4.2 Изборни органи

Да би се избори спровели у потпуности по правилима, основани су изборни органи. У Републици Србији постоје две врсте изборних органа: Републичка изборна комисија и бирачки одбори. Републичка изборна комисија је успостављена за територију читаве земље, док се бирачки одбори формирају по бирачким местима. Рад ових органа је јаван и сви чланови морају поседовати изборно право. Републичку изборну комисију у сталном саставу чине:

1. Председник
2. 16 чланова
3. Представник републичке организације задужене за послове статистике
4. Секретар



Слика 1: Организациона структура Републичке изборне комисије

Председника Републичке изборне комисије у сталном саставу као и њене чланове поставља Народна Скупштина на предлог посланичке групе, а на период од четири године. Републичку изборну комисију у проширеном саставу чине и по један представник сваког подносиоца изборне листе. Њен главни задатак је да оствари законито спровођење избора, али и да организује целокупну техничку припрему за одржавање избора.

Бирачки одбори су органи за спровођење избора који непосредно спроводе гласање на бирачком месту. Они су задужени за обезбеђивање правилности и тајности

гласања, за одржавање мира на изборним местима па и за утврђивање резултата гласања. Они се образују за свако бирачко место од стране Републичке изборне комисије. Бирачки одбор се састоји од председника и најмање два члана и њихових заменика, а у проширеном саставу и по једног представника сваког подносиоца изборне листе и његовог заменика. Чланови бирачког одбора и њихови заменици се бирају за сваке изборе.

4.3 Изборне јединице

Народни посланици у актуелном изборном систему бирају се у републици као једној изборној јединици. Изборне јединице заправо представљају територијалне целине где се постигнути резултати гласања преводе у расподелу посланичких мандата. На основу броја посланика можемо говорити о једномандатним и вишемандатним изборним јединицама. Иако је једно од битнијих питања такође величину изборне јединице прате и неке дилеме. Као што смо већ помињали овде се може десити да нека странка има више шанси за успех од неке друге, мање странке. Такође, у великој изборној јединици отежана је и комуникација између изборних органа. Из тих разлога, често се прибегава манипулацији изборним системима. Једна од познатијих је *gerrymandering*⁴, а то је заправо исцртавање граница изборних јединица по критеријуму политичке припадности како би се смањио гласачки потенцијал ривала. У Републици Србији је заступљена само једна изборна јединица и обухвата територију читаве земље.

4.4 Кандидовање

Наредна фаза изборног процеса је кандидовање. Кандидате за изборе могу предлагати политичке странке, станацке коалиције и друге политичке организације, али и групе грађана. Подношење кандидатуре иде преко изборних листа. На изборној листи се мора наћи најмање 33% кандидата мање заступљеног пола на листи, у супротном Републичка изборна комисија може да одбије изборну листу. Изборна листа је утврђена када је својим потписима потврди 10000 бирача. Један бирач може својим потписом подржати само једну изборну листу. Сакупљени потписи се предају Републичкој

⁴ Исцртавањем изборних граница могуће је пројектовати изборне резултате и кројити их према сопственим находима, тако је већину на једном простору могуће разбити у више изборних јединица, тако да она не освоји никакав мандат (Манојловић, 2016.).

изборној комисији која проглашава кандидатуру. У зависности од избора изборног система зависи и врста кандидовања. За већински изборни систем карактеристично је појединачно кандидовање, док је за пропорционални карактеристично кандидовање по листама. Кад говоримо о кандидовању, често се говори и о избору отворених и затворених листа. Отворена листа је у пракси ређа, док је затворена чешћа јер се гласа за листу у целини.

4.5 Изборна кампања

Изборна кампања је чак један од сложенијих елемената изборних система, јер је заправо највећи изазов спровести изборну кампању по свим правилима и законима који важе за изборе. Најчешћи начин спровођења изборне кампање јесте медијско оглашавање. Да би се нека странка представила у медијима као и правила и начине тог представљања регулисао је изборни закон. Тај закон се залагао за принцип објективности и равноправности при појављивању у медијима. Усвајањем Закона о радио-дифузији, оснива се Републичка радио-дифузна агенција а сва надлежност око правичности изборне кампање прелази на Савет ове агенције. Пред изборе, агенција доноси Упутство које шаље свим радијским и телевизијским станицама о томе како се треба понашати у предизборној кампањи. У Упутству посебно су наглашена права и обавезе оних станица које имају статус Јавног сервиса (попут Радио-телевизије Србије). Овим упутством, ове организације су дужне да изврше бесплатно и равномерно представљање политичких странака које су признате од стране Републичке изборне комисије. Циљ сваке изборне кампање је да привуче што већи број бирача.

4.6 Изборни дан – гласање

Изборни дан је дан гласања. Код нас је у пракси да је то нерадан дан, и увек недеља. Бирачка места се отварају у седам часова ујутру а затварају у осам увече (7-20h). На бирачким местима мора постојати и бирачки одбори, који руководе гласањем али и утврђују резултате. Али пре него дође до изборног дана, орган надлежан за вођење бирачког списка је дужан да гласачима пошаље писано обавештење о дану, времену као и месту и броју бирачког места где треба да обаве дужност гласања, најкасније пет дана пре дана гласања. Уколико се ради о војницима на служењу војног

рока или војној вежби, мора им се омогућити да своје право гласања остваре на бирачком месту најближем касарни или другом објекту где се налазе. Из свега овога се могло већ и закључити да се гласање врши на бирачким местима која обухватају најмање 100 а највише 2500 бирача, а формирају се по правилима Републичке изборне комисије. Сваки бирач гласа на бирачком месту у коме је уписан и за које је добио неколико дана пред изборе писано обавештење, односно позив. Сваки бирач гласа само једном, тајно и лично. Изузетак од личног гласања је могућ само ако бирач није у могућности да на бирачком месту гласа лично (слепо, инвалидно или неписмено лице), у том случају има право да поведе лице које ће уместо њега, на начин који му оно буде одредило, испунити листић односно обавити гласање. На бирачком месту, бирач добија већ одштампан и оверен листић који попуни и убади у гласачку кутију. Уколико је у некој општини у употреби језик националних мањина, морају се обезбедити листићи за гласање на том језику. На самом месту гласања, као и на удаљености од 50 метара од места гласања, на дан избора не сме бити истакнут ниједан симбол политичких странака као ни било какав други пропагандни материјал. На бирачким местима забрањено је користити пејцере, мобилне телефоне и друга средства везе и комуникације. (Закон о избору народних посланика, 2000)

4.7 Утврђивање резултата и расподела мандата

Утврђивање резултата започиње на самим бирачким местима пребројавањем добијених гласова. Оно се спроводи у неколико фаза. Прва фаза јесте пребројавање гласова и достављање Републичкој изборној комисији записник о раду (најкасније у року од 18 сати од завршетка избора). Следећа фаза јесте објављивање укупних резултата избора од стране Републичке изборне комисије (најкасније у року од 96 сати од пријема материјала) и објављивање истих у Службеном гласнику. Након ове фазе, долазимо до расподеле мандата. У расподелу учествују само листе које су добиле најмање 3% од укупног броја гласова, а изузетак од овог правила јесу листе које представљају странке националних мањина. Што се тиче расподеле мандата у странкама, ту су странке потпуно слободне у расподели све док поштују број добијених мандата. Број мандата који припада изборним листама се израчунава применом система највећег количника, познатијег као Д' Онтов метод. Назив је добио по белгијском математичару Виктору Д' Онту (Victor D'Hondt). Након одређивања броја гласова, за сваку листу се рачунају просеци или количници.

Мандати се расподељују тако што се укупан број гласова који је добила свака изборна листа подели бројевима од један до закључно са бројем 250. Тако добијени количници се разврставају по величини а у обзир се узима 250 највећих количника. Свака листа добија онолико мандата колико тих количника на њу отпада. Код примене овог метода највећи недостатак је тај што се не узимају у обзир гласови са кандидатских листа који преостану након што се укупан број за листу датих гласова подели највећим количником. Листе те гласове неповратно губе. Поред овог метода постоје још у употреби систем изборног количника, Баденски систем и Херов систем.

Републичка изборна комисија додељује посланичке мандате најкасније у року од 10 дана од дана објављивања укупних изборних резултата, након чега сачињава извештај о спроведеним изборима који подноси Народној скупштини.

На основу извештаја Републичке изборне комисије о спроведеним изборима, верификација мандата посланика врши се на првом заседању Народне скупштине, које је заказао председник Народне скупштине из претходног сазива, тако да се седница одржава најкасније у року од 30 дана. Народни посланик стиче права и дужности у Народној скупштини даном потврђивања мандата. Да би мандат посланика био потврђен, потребно је уверење о избору за народног посланика и извештај надлежног државног органа о спроведеним изборима. На првој седници Народне скупштине се образује комисија од три члана, која проверава да ли су уверења о избору народних посланика истоветна са извештајем надлежног државног органа и о томе подноси извештај Народној скупштини. На основу тог извештаја, председавајући на првој седници Народне скупштине потврђује мандате посланицима. Потврђивањем мандата најмање две трећине посланика конституисан је нови сазив Народне скупштине којим се завршава мандат претходног сазива Народне скупштине.

Народни посланик од дана потврђивање до дана престанка мандата ужива имунитет, што је прецизно објашњено у Пословнику Народне скупштине. Ако се народни посланик позвао на имунитет, он не може бити притворен нити се против њега може водити кривични или други поступак без одобрења Народне скупштине. Народна скупштина такође може на предлог надлежног одбора да успостави имунитетно право народном посланику које се није позвао на имунитет, а уколико је то потребно ради вршења његове посланичке функције.

Престанак мандата народног посланика је могућ и пре времена на који је посланик изабран. Разлози престанка мандата народног посланика су:

1. Подношење оставке,
2. Када је судском одлуком изречена казна затвора народном посланику у трајању од најмање шест месеци,
3. Када је правоснажном судском одлуком лишен пословне способности,
4. Због наступања неспојивости односно сукоба интереса,
5. Губитком држављанства,
6. Престанком пребивалишта на територији Републике Србије,
7. Смрћу. (Закон о избору народних посланика, 2000)

Када посланику престане мандат, мандат прелази у руке политичке странке на чијој је листи био изабран посланик коме је припао мандат. Странка тад одлучује коме ће припасти тај мандат, а новоизабраном посланику важи мандат до периода до кад је требао да важи посланику коме је престао мандат. (Младеновић, Иваниш, & Роквић, Развој институција и изградња политичког система Србије, 2011) Кад посланику престане мандат пре истека времена на које је изабран, а на изборној листи са које је посланик био изабран нема кандидата за које подносилац изборне листе није добио мандат, мандат припада подносиоцу изборне листе који има следећи највећи количник а за њега није добио мандат. (Закон о избору народних посланика, 2000)⁵

4.8 Финансирање избора

Када је реч о финансирању избора, то можемо да раздвојимо на два аспекта. Један вид финансирања се односи на прикупљање средстава потребних за спровођење избора, изборни материјал, уопштено средства за рад изборних органа. Ова средства се обезбеђују из буџета Републике Србије. Са друге стране, можда и важније питање је питање финансирања политичких странака за вођење изборне кампање. Због овог битног питања, основан је Закон о финансирању политичких странака који је разрадио све детаље прикупљања и трошења новца за предизборну кампању. У Закону је

⁵ Члан 92

наглашено да се новац за трошкове изборне кампање може добити из јавних и приватних извора. Из јавних извора, новац се добија из буџета (у зависности да ли су избори републички, покрајински локални зависи и буџет), с тим да све изборне листе добијају једнак део новца из буџета. Што се тиче приватних извора, новац се прикупља од физичких и правних лица. Новац се уплаћује на посебан рачун и где је законом наведено максимум који могу уплатити физичка и правна лица (физичка 20 просечних плата, правна 200). (Закон о финансирању политичких странака, 2000) Такође се може трошити и новац за редовни рад странке (чланарине, прилози), али се претходно мора пребацити на рачун који је отворен за трошкове предизборне кампање. Након одржавања избора, подносиоци изборних листа су дужни да у року од десет дана доставе потпуне извештаје Републичкој изборној комисији о пореклу, висини и структури утрошених средстава. Комисија, уз своје ревизоре, проверава достављане податке и објављује извештај у Службеном гласнику. У поступку спровођења избора општи надзор над поступцима политичких странака, кандидата и средстава јавног обавештавања у току изборних активности спроводи надзорни одбор.

Надзорни одбор има десет чланова од којих половину чланова именује Народна скупштина Републике Србије на предлог Владе Републике Србије, а половину на предлог посланичких група у Народној скупштини Републике Србије из реда истакнутих јавних радника, под условом да они нису чланови органа политичких странака које учествују на изборима.

Председника надзорног одбора бирају између себе чланови надзорног одбора тајним гласањем.

У Закону о избору народних посланика, наведене су следеће надлежности надзорног одбора:

1. Прати предизборне активности и указује на евентуалне неправилности у поступању политичких странака, кандидата и других учесника у изборном поступку,
2. Контролише поступање средстава јавног обавештавања у примени одредаба овог закона које се односе на обезбеђивање равноправних услова за представљање подносилаца изборних листа и кандидата са изборних листа,

3. Предлаже мере за поштовање једнакости кандидата у излагању њихових програма,
4. Обраћа се јавности ради заштите моралног интегритета личности кандидата,
5. Упозорава на поступке политичких странака органа управе, кандидата и средстава јавног обавештавања којима се омета изборна кампања и угрожава једнакост права свих кандидата. (Закон о избору народних посланика, 2000)⁶

4.9 Заштита изборног права

Заштита изборног права је битан елемент изборног система. Право на заштиту имају сви учесници избора: бирач, кандидат за посланика и подносиоц изборне листе. Уставом су утврђена изборна права а одбори који су надлежни за спровођење избора су дужни да учине све да заштите изборно право свих учесника. Често долази до забуне око термина заштите „изборног права“ и „бирачког права“. Циљ заштите бирачког права је да се обезбеди слободно опредељење бирача као и њихова заштита од сваког утицаја са стране који би онемогућавао изражавање стварне воље грађана, док је циљ заштите изборног права нешто шири. Заштита изборног права обухвата „право грађана да бирају и буду бирани; да кандидују и буду кандидовани; одлучују о предложеним кандидатима и изборним листама; да кандидатима јавно постављају питања; да буду обавештени о програмима и активностима подносилаца изборних листа и о кандидатима са тих листа као и да располажу другим правима“ (Марковић, 2006).

Заштита изборног права се може поделити по различитим критеријумима:

1. Према карактеру заштите: политичка заштита и правна заштита
2. Према моменту када се заштита обезбеђује: заштита док траје изборни поступак и заштита након завршетка изборног поступка
3. Према врсти органа која обезбеђују заштиту: заштита од стране органа за спровођење избора и заштита од стране органа за пружање правне заштите свих права грађана. (Марковић, 2006)

Повреде изборног права најчешће долазе од стране политичких странака које учествују у изборној борби, од органа који су задужени за спровођење избора , а

⁶ Члан 99-100

неретко и последица ниског културног нивоа бирачког тела. Уколико неко сматра да је његово изборно право нарушено, он може поднети жалбу Републичкој изборној комисији а уколико она не прихвати, може се жалити Управном суду. Ако се жалба усвоји, избори се морају поновити у року од десет дана. Нарушавање изборног права се кажњава новчано и казном затвора (Закон о избору народних посланика, 2000)⁷.

5. Улоге и функције избора

Да бисмо разумели улогу и функције избора, морамо прво добро схватити сам изборни процес. Потребно је да схватимо због чега је значајан изборни систем, као и који су то разлози и сврха за спровођење избора а све ово нам додатно отежава свођење улоге и функција на неколико елемената. Ипак, група аутора која су се бавила истраживањем улога и функција изборног система дошли су до следећих закључака:

- Изборима се потврђује демократски легитимитет друштва;
- Даје се легитимитет власти и изабрана власт прихвата од грађана;
- Изборима се омогућује грађанима да учествују у политичком одлучивању и тиме се властима указују на захтеве бирача и народа;
- Бирају се најзначајније институције власти;
- Демократски се врши смена власти, због чега су и механизам контроле и утицаја на власт;
- Решавају се политички сукоби или ситуације које доводе до блокирања политичког система и вршења власти;
- Власт се персонализује избором одређених личности као појединаца или се бира одређена политичка опција и идеологија коју нуде политичке странке;
- Изборима се на најбржи начин регрутују и верификују појединци као политичке личности и елите које владају;
- Изборима се гласачи информишу и образују да би најбољи представници били изабрани. Истовремено се изборима врше и највеће манипулације бирачима;

⁷ Глава XIII

- Изборима се појединци у слободном самоиспољавању својих интереса и политичке воље потврђују као грађани и као одговорне и самосталне личности;
- Изборима се на релативно реалан начин одсликава политичка и друштвена ситуација и подељеност, као и сви релевантни политички субјекти. (Гоати & Васовић, 1993)

Посматрајући горе наведену поделу, уочавамо да се улоге и функције избора међусобно преплићу односно да се не може направити искључива подела. Ипак, када говоримо о улози избора, заправо говоримо о значају који избори имају за друштво. Њихов највећи значај за друштво се огледа управо у томе што грађани преко њих користе своју сувереност односно они су ти који обликују друштвено политички систем у којем живе. То се остварује тако што се стварају основни предуслови за формулисање и спровођење опште воље грађана што уједно чини и сврху избора. Кроз историју, положај човека и његових права се знатно мењао. Међу првим теоријама, сувереност се приписивала Богу у чије име су овоземаљски изасланици владали, затим се сматрало да се сувереност владара стицала рођењем у владајућој династији, да би се тек касније концепт суверености приближио обичном човеку. Тада, избори добијају важну улогу. С обзиром да модерна демократија подразумева владавину већине, изборима се формира та већина а она даље бира свог политичког представника. Као што је група аутора објавила „избори постају механизам који омогућава да се integriшу сви индивидуални избори бирача у заједничку одлуку читаве заједнице“ (Гоати & Васовић, 1993). Јако је битан овај моменат јер се њиме заправо афирмише начело једнакости грађана. Некада се за власт борило на фронтима применом силе, а код модерна демократија за власт се бори преко својих инструмената (избора). Јако битна улога избора је управо у томе што се једном пренета сувереност не преноси трајно, већ грађани преносе својим заступницима које након одређеног периода могу да смене (на редовним или ванредним изборима).

Вишефункционалност институције избора у теорији се најчешће дефинише као скуп појединачних, уско повезаних и испреплетених функција (значење) коју избори могу, треба или желе да постигну. До сличних закључака о функцијама избора као и претходна група аутора, дошао је у свом истраживању и Стојиљковић који је за функције избора навео следеће:

- Легитимацијска функција избора
- Идентификацијска и стабилизирајућа функција избора
- Функција заштите грађана од злоупотребе власти
- Мобилизацијска функција избора
- Функција информисања и грађанске едукације
- Функција обезбеђења мирне смене власти (Стојиљковић, 2014)

Избори у савременом политичком систему представљају једну од битнијих категорија и због тога се води велика полемика о функцијама које оне имају у друштву. Као значајније, Младеновић са сарадницима у својој књизи наводи следеће:

- Партиципативна (представља учествовање грађана у процесу политичког одлучивања)
- Легитимистичка (изборним процесом грађани прихватају новоизабрану власт тј. дају јој легитимитет)
- Сукцесивистичка (ово подразумева мирно односно безболно смењивање носилаца политичке власти)
- Ограничавајућа и заштитна (ова функција је прави одраз демократије јер се кроз њу грађани штите од самовоље власти или аутократије)
- Стабилизаторска (функција која је до одређене мере слична сукцесивистичкој функцији; ова функција смирује конфликте јер се избори сматрају као једини општеприхваћени метод за одређивање носилаца власти односно једини фер поступак)
- Образовно-просветитељска и информациона (за време изборне кампање грађани добијају најразличитије информације о њиховим правима, обавезама, систему, партијама и друго). (Младеновић, Иваниш, & Драгишић, Политички систем, 2006)

6. Закључак

Изборни систем, односно избори уопште, су нужни за демократију, јер народ не може сам управљати већ им је за то потребан представник. У Републици Србији се на

сва три нивоа власти примењује пропорционални изборни систем са једном изборном јединицом и цензусом од 3%. Међутим, овакав изборни систем иако добар на локалном нивоу на државном има видљиве недостатке. На државном нивоу, овако велика изборна јединица (са више од шест милиона бирача) приказује доста недостатака. У једној изборној јединици, бирач се сусреће са предугачком изборном листом. Многа имена су му непознаница, а често се деси да препозна одређену политичку странку и његовог ноциоца и да гласа по нахођењу а не по политичкој повезаности са идеологијом одређене странке.

Ниједна држава на свету не може рећи да има најбољи изборни систем, јер се још увек није усвојило становиште да је неки изборни систем једноставно најбољи. Сваки изборни систем има своје предности и недостатке и с тим у вези, многи аутори су критиковали одређене изборне системе. Тако је Ричард Кац у својој књизи закључио да „избор најбољењ изборног система за неку земљу зависи од тога ко сте, где сте и где желите да идете“. (Katz, 1997) При одређивању изборног система потребно је узети у обзир историју државе (друштва), социјалну и политичку структуру, политичку културу и традицију, као и системе вредности у потрази за најбољим (односно најмање лошим) решењем, пошто идеалних нема. Мишљење и ставови по питању који је изборни систем најбољи, разликују се не толико по питању ефеката ова два система, већ су неслагања око значаја који се придаје тим ефектима. Они који се залажу за пропорционални модел истичу значај репрезентативности власти, док присталице већинског система истичу способност управљања као значајну особину. (Орловић, 2011.) Можда заиста и наш изборни систем с правом трпи критике али је ипак редизајнирање изборног система сложен поступак. И у историји наше државе забележени су покушаји реформи изборних система који се напослетку нису најбоље показали, да би се због тога полако стигло до пропорционалног изборног система, који можда није најбољи али је најеластичнији јер може да обезбеди дозирање и комбиновање различитих изборних ефеката.

Изборни цензус од 3% који важи за Републику Србију, је такозвани „праг“ за улазак политичке странке у парламент. У Србији су заступљени вишестраначки избори, и заиста број странака је далеко већи него некад што је био. Али узимајући у обзир јачину и величину подршке одређених политичких странака, само мали број њих је у стању да пређу овај изборни „праг“, тек њих пет, шест. Из тог разлога се политичке странке које немају великих шанси, уједињују са странкама које су јаче по питању

подршке или са више странака приближним њима како би успели прећи цензус и тиме добили мандате у парламенту.

У Републици Србији право да бира има сваки држављанин који је навршио 18 година живота, који је пословно способан и који има пребивалиште на подручју изборне јединице у којој остварује бирачко право (у нашем случају то значи да има пребивалиште на територији Републике Србије). Законским актима је даље уређено питање гласања за војнике на служењу војног рока, као и за друге људе који нису у могућности да гласају на свом бирачком месту а о чему смо више писали у самом раду. Законима су, такође, уређена сва питања везана за целокупни изборни поступак односно од кандидатуре до заштите бирачког права пре и након гласања.

Једно од важнијих начела у изборном систему јесте начело једнакости грађана, тј. да се избори одвијају по паролу „један човек, један глас“. Из тог разлога се велика пажња поклања заштити бирачког права као елементу изборног система. Ово начело се често након завршетка избора означава као злоупотребљено, преко медија а најчешће од стране опозиције због чега често мора да реагује и Републичка изборна комисија како би утврдила истинитост ових тврдњи. Такође, у пракси се након завршетка изборног процеса скоро увек пријављују неке од неправилности на одређеном броју бирачких места, након чега поново реагује Републичка изборна комисија и уколико се утврди истинитост тврдњи, гласање се поништава и приступа се поновном гласању. Из ових примера можемо закључити да Републичка изборна комисија заиста има једну од најважнијих и слободно можемо рећи, најодговорнију улогу у самом процесу изборног поступка.

Последњи избори одржани су у Републици Србији 21. јуна 2020. године. Првобитно, избори за народне посланике Републике Србије били су заказани за 26. април 2020. године. Међутим, због проглашења пандемије корона вируса и проглашења ванредног стања на нивоу читаве земље, избори су одложени и нови датум који је одређен је био 21. јун, када су и одржани избори. Изузетак на одржаним изборима је био и висина изборног прага односно, цензуса, који је износио само 3%, а не 5% као што је до сад био случај. На овим изборима, само су три странке прешле ионако умањени цензус. Изборе 2020. су поред одлагања услед пандемије и ниског изборног прага, обележиле и бројне демонстрације и протести који су се након неколико дана сами угасили.

7. Литература

Katz, R. S. (1997). *Democracy and Elections*. New York: Oxford University Press.

Веб сајт Републичке изборне комисије. (n.d.). Retrieved 05 14, 2020, from rik.parlament.gov.rs: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/3251/biracki-odbori.php>

Гоати, В., & Васовић, В. (1993). *Избори и изборни системи*. Београд: ИБН Центар и Радничка штампа.

(2000). *Закон о избору народних посланика*. Београд: Службени гласник .

Закон о народној скупштини. (1858).

(2000). *Закон о финансирању политичких странака*. Београд: Службени гласник.

Манојловић, С. (2016.). *Приручник о изборним системима*. Београд: Србија у покрету.

Марковић, Р. (2006). *Уставно право и политичке институције*. Београд: ИПД Јустинијан.

Младеновић, М., Иваниш, Ж., & Драгишић, З. (2006). *Политички систем*. Београд: Факултет безбедности Универзитета у Београду.

Младеновић, М., Иваниш, Ж., & Роквић, В. (2011). *Развој институција и изградња политичког система Србије*. Београд: Универзитет у Београду, Факултет безбедности.

Орловић, С. (2011.). *Изборни систем и институционални дизајн*. Београд: Факултет политичких наука.

Политичка енциклопедија. (1975). Београд: Савремена администрација.

Стојиљковић, З. (2014). Избори, изборне стратегије и понашање. *Политичка социологија савременог друштва* , 490-495.

(2006). *Устав Републике Србије*. Београд: Службени гласник.