

НАУЧНО ИСТРАЖИВАЧКИ ПРОЈЕКАТ
“Правни аспекти савремених друштвених кретања у Републици Србији” -
за период 01.01.2019. – 31.12.2021. године

Издавач

Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици,
Правни факултет

За издавача

Проф. др Душанка Јововић, декан

Главни и одговорни уредник

Проф. др Јелена Беловић, руководилац пројекта

Секретар пројекта

Проф. др Страхиња Миљковић

Уређивачки одбор

Проф. др Душанка Јововић
Проф. др Владимир Боранијашевић
Проф. др Олга Јовић Прлаиновић
Проф. др Дејан Мирковић
Проф. др Бојан Бојанић
Проф. др Здравко Грујић

Технички уредник

Младен Тодоровић

Дизајн корица

Кварк Краљево

Штампа

Кварк Краљево

Тираж:

50 примерака

ISBN 978-86-6083-077-9

**Штампање овог зборника помогло је Министарство просвете, науке и
технолошког развоја Републике Србије**

Др Владан МИХАЈЛОВИЋ*

342.8(497.11)

**РЕФОРМА ИЗБОРНОГ СИСТЕМА КАО УСЛОВ ЕФИКАСНОГ
ОСТВАРИВАЊА ПАРЛАМЕНТАРНОГ СИСТЕМА ВЛАСТИ У
РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

Апстракт: Успостављање и успешно функционисање представничког система тражи и адекватан изборни систем. Избори представника у представничка тела треба да се спроведу на начин, применом изборних радњи и процедура које ће да омогуће бирачима да изразе своју политичку вољу и при кандидовању, самом избору и расподели мандата. Већина држава представничке демократије се опредељује између два изборна система: већинског и пропорционалног. Већински погодује појединачном гласању док пропорционални уводи гласање за листу и он више одговара потребама вишестраначке демократије. Но, и један и други систем имају својих предности и слабости, врлина и мана. Већински систем је добар јер се ту гласа појединачно и за конкретну личност а гарантује и чврсту, стабилну парламентарну већину. Његова слабост је у томе што је искључив: победнику даје све (све мандате) а побеђеном ништа.

Пропорционални систем је правичан, задовољава и већину и мањину бирача јер свако добија део мандата у парламенту сразмерно добијеним гласовима. Његова слабост је што се ту гласа за листу а не конкретну личност (која је видљива са свим својим врлинама и манама) и што онемогућава стварање стабилне парламентарне већине у парламенту. Зато је пожељно и добро да се комбинују и један и други изборни систем и тако се добија онај мешовити. Тај мешовити систем узима оно што је добро и од већинског и пропорционалног па тако задовољава интересе и странака и грађана као актера политичког живота.

И у Србији треба размишљати о промени важећег (пропорционалног) изборног система и заменити га мешовитим системом који би поред страначког афирмисао и грађански интерес и у Србији ојачао грађанску демократију.

Кључне речи: *избори, изборни систем, изборне јединице, реформа, парламентарни систем.*

* Редовни професор, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Правни факултет, vladan.mihajlovic@pr.ac.rs

УВОД

Демократија је једна од оних великих и ретких идеја која од свог настанка до данас изазива бројне неспоразуме и контроверзе. Од обожавања и величања за неке је предмет презира и одбацивања; од претераног хвалисања и истицања идеала слободе и једнакости она се данас профинисала и претворила у поредак који ни приближно не може да се дичи тиме да је постигао највећи домет у освајању људске слободе и једнакости. Зато морамо да будемо трезвени, да се хладимо од претераног заноса, одушевљења са демократијом. То тражи и да се вратимо њеним почецима и оним великим (античким) политичким узорима који су се обазриво односили према њој. Треба стално да се подсећамо да је за античке великане циљ најбољег политичког уређења постизање општег добра коме треба тежити у друштву. За Платона најбоље политичко уређење је оно у коме се влада по законима који су отелотворење ума.¹ Њему је близак и Аристотел који је више нагињао владавини мудро састављених закона него и најбољих људи јер су ови подложни страстима док је закон правило људи без страсти.² При томе Аристотел разликује добре од лоших и изопачених политичких уређења при чему уочава и опасност од претварања једних у друге, оних добрих у лоше и изопачене. Као и други антички великани ни Аристотел није нагињао демократији. Док је Платон отворено презирао демократију и тврдио да она није ништа друго до божанско право незналица да владају рђаво дотле је Аристотел само изузетно био склон владавини већине као узорном облику државе.³ Он је допуштао да је *politea* најближа идеалу државе као заједнице слободних људи али и да је то тешко одрживо и остварљиво уређење јер се претвара у демократију као изопачени поредак у коме побеђује демагогија и владавина сиромашне гомиле.⁴ Заслугом Перикла демократија је од античког чуда које се није поновило до данас постала узор политичког поретка коме тежимо али не успевамо да му се приближимо, остваримо га. На крају и та атинска демократија ма колико да се приближила владавини већине није значила остварење некакве њихове апсолутне политичке слободе да раде, одлучују онако како желе. Тачно је да се у демократији од увек видела њена предност у томе што пружа највеће могућности за остваривање слободе али се у томе и претеривало јер таква очекивања нису испуњена. Та слобода у

¹ Коста Чавошки, Увод у право, I, основни појмови и државни облици, „Драганић“, Београд, 1996. год. стр. 175

² Коста Чавошки, Могућности слободе у демократији, Истраживачко-издавачки центар ССО Србије, Београд, 1981. год. стр. 197

³ Видети: М. Матић, М. Подунавац, Политички систем, Факултет политичких наука, Београд, 1997. год. стр. 45

⁴ Видети Аристотел, Политика, БИГЗ, Београд, 1975. год. стр. 64, 89, 127-128

демократији је апсолутизована и преувеличавана јер она (слобода), по Монтескијеу је уствари право да се не чини шта се хоће већ само оно што закони дозвољавају.⁵ И за демократију као и сваки други облик политичког уређења остаје основни проблем и изазов како да оствари, постигне опште добро које одговара интересу свих односно већине у друштву. То што је демократија по дефиницији поредак у коме влада већина не значи да се тиме а' priori постиже опште добро, остварују интереси свих или већине у друштву. Баш у томе Аристотел налази загонетку и велику замку демократије која се лако претвара у демагогију у којој демагози обећавају народу апсолутну власт и слободу, ону која им не припада по закону, која је изнад њих.

Иако од античких времена демократија није постала узоран политички поредак она то као да игнорише и данас се самоуверено нуди као политички стереотип или решење које нема праву алтернативу. Уствари у животу демократије учачамо велике осцилације – њено уздизање до небеских висина а онда падање и срозавање у приземну политичку свакодневицу у којој су се изгубила велика обећања и очекивања. Како добро примећује Слободан Јовановић, демократија се од почетка ширила са амбицијом да постане нова вера, али се временом како је губила божанску привлачност, све више профанисала, да би на крају, код људи изазвала потпуну равнодушност.⁶

Од велике идеје и Периклове атинске демократије данас је остало бледо издање представничке (политичке) демократије која ни по чему не може да се упоређује са дOMETИМА античке демократије. Но, и такву демократију са свим њеним слабостима и манама је модерно грађанско друштво пригрлило и не намерава да је на неки начин усавршава или мења неким бољим, напреднијим политичким поретком. Стагнирање (па и назадовање) демократије отвара питање њене перспективе, да ли на њу треба и даље рачунати или не, да ли треба поново отворити расправу о томе ко треба да влада, који је облик уређења најбољи: онај где влада један човек, богата и утицајна мањина која чини елиту друштва или већина у којој се истичу просечни, сиромашни и некомпетентни појединци и групе.

I

Док је политичка пракса доказала да је у модерном смислу идеја непосредне демократије тешко (или никако) остварљива дотле се представнички (политички) систем демократије почев од настанка грађанске

⁵ Шарл Монтескије, О духу закона, том I, „Филип Вишњић“, Београд, 1989. год. стр. 174

⁶ Слободан Јовановић, Из историје и књижевности, књига 2, Сабрана дела, том 12, БИГЗ СКЗ, Југославијапублиц, Београд, 1991. год. стр. 158

капиталистичке државе са више или мање успеха примењује и данас. Ова представничка демократија је замишљена да буде адекватна замена непосредној демократији тако да власт коју је народ (или сваки појединац у њему) успешно вршио сам (непосредно) сада, у представничком систему врши преко изабраних представника. По квалитету вршења власти и једна и друга демократија би требало да буду изједначене мада је политичка пракса недвосмислено показала да грађани ефикасније врше власт непосредно него преко изабраних представника. То опет значи да по квалитету свог функционисања представничка демократија заостаје за непосредном демократијом. Иако је тако, представнички систем је данас нужен и незаобилазан и у његову корист се истичу два аргумента: први, технички, да је тешко (или немогуће) организовати да грађани непосредно врше власт у многољудним и територијално распрострањеним и великим државама, и други, који се везује за елитистичко вршење власти и Монтескијево учење о представљању и по коме народ нема моћи да сам, непосредно врши власт већ да је у његовој моћи и способности само да бира представнике који ће ту власт ефикасно да врше у његово име.⁷ Модерна држава је данас неодвојива од представничког система (демократије) и он је уствари облик остваривања суверености нације или, другачије речено, то би био механизам у коме нација врши власт преко изабраних представника којима додељује овлашћења у вршењу те власти. У овом механизму власти, представничком систему се јасно разликује титулар власти нација и њени представници који врше власт у њено име. Зато претпоставку постојања представничког система (демократије) чине слободни и демократски избори у којима народ (нација) може слободно да изрази своју вољу и изабере оне који ће га представљати у вршењу власти. Дакле у представничком систему грађани не врше непосредно власт већ представљају бирачко тело које бира своје представнике који ће ту власт вршити у његово име. Главни проблем представничке демократије је како обезбедити контролу бирачког тела над изабраним представницима. Теоретски гледано представнички систем треба да омогући да се изрази права воља бирача и да они изабере најбоље представнике који ће доследно да следе његову вољу. Таквим представницима који би доследно тумачили вољу народа не би била потребна контрола но пракса је показала да је то утопија и да често долази до размимоилажења између бирача и изабраних представника. Зато представници морају да на неки начин подлежу контроли да се не би отуђили од оних који их бирају но у томе је и највећи проблем представничке демократије. Она почива на доктрини о слободном (не императивном мандату) представника што значи да те контроле нема. Та

⁷ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. год. стр. 257

контрола постоји само у моменту избора представника у представничком телу док се након тог изборног чина губи па постоји реална опасност да представници злоупотребе свој мандат и изневере и отуђе се од оних којима треба верно да служе. Истина ограниченост представничког мандата и жеља представника да буде поново биран на представничку функцију га нагони да добро размишља о томе како поступа у вршењу те своје функције и да ли или не остварује вољу својих бирача. Иако представнички систем поједини аналитичари и његове присталице величају као идеалан, најбољи, он то у стварности никада не може да буде, или постане. Чињеница је да се у доследно изведеном представничком систему учешће народа у вршењу власти своди само на избор његових представника. Тај утицај народа на власт се ипак оцењује као недовољан због чега се с правом упућују критике овом систему. Неки чак у тој критици су толико радикални и иду дотле да тврде да је представнички систем у свом чистом облику апсурдан и недемократски. Иако су оваква гледања на представнички систем претерана чињеница је да се овај чист представнички систем власти (демократије) данас модификује или боље рећи комбинује са елементима непосредне демократије. Тако се отклањају оне очигледне слабости представничког система због којих се с правом критикује да заостаје за системом непосредне демократије.

Да би се успоставио и функционисао представнички систем власти мора да постоји одређени механизам помоћу кога се врши избор представничких тела, а нарочито централног представничког тела – парламента. Овај механизам је правно регулисан и састоји се од бројних поступака мера техничких радњи али пре свега права и гаранција и једним именом се назива изборни систем.⁸

Изборни систем је део или још тачније подсистем представничког политичког система и његова функција је да омогући успостављање тог система или боље рећи конституисање његових највиших представничких институција. За тај изборни систем као механизам представничке демократије постоје неколико питања која се правно уређују и међу њима су најважнија: ко може да буде биран, ко предлаже кандидате, ко врши избор и како се врши избор органа, како се додељују мандати, да ли се евентуално врши опозив изабраних представника и др. Пошто је у функцији политичког система демократије и изборни систем мора бити тако уређен да се остварује и буде демократски. Но, то не значи да и он не може да буде недемократски и да поједина његова законска решења не воде напредовању представничке (парламентарне) демократије него чак и њеном назадовању. Но, какав год био: демократски или мање демократски изборни систем представља срж

⁸ Ибид, стр. 265

представничког система. Он као такав може да се дефинише као скуп правила која се тичу изборног поступка – од бирачког права до организације избора или још прецизније то је начин на који грађани гласају за поједине странке и кандидате односно поступак по коме се бирачки гласови претварају у посланичке мандате.⁹

Избори и изборни систем пре свега треба да служе остваривању политичких права грађана, да омогуће њихово учешће у политичком процесу па су тиме они и важан инструмент грађанске демократије. Но, како грађани нису једини и главни субјекти политичког живота представничке демократије већ су то данас и политичке странке можемо да закључимо да су избори (изборни систем) данас више у функцији страначке него грађанске демократије. Како каже проф. Драган М. Стојановић, гласа се за партију а не за личност¹⁰ но и такви избори који су ближи страначкој а не грађанској демократији су нужни да обезбеде легитимитет власти и да обезбеде пренос друштвене моћи у легитимну политичку моћ.¹¹

II

Постојећи изборни систем у Србији (као и у већини држава парламентарне демократије) је до краја демократизован и прилагођен потребама већинског одлучивања и парламентарне вишестраначке демократије. Његову највећу тековину представља демократско бирачко право које је опште и једнако, појављује се као активно и пасивно право свих пунолетних грађана да бирају представнике у представничка тела или да у њих буду бирани.¹² Овакво бирачко право одговара демократији, оличење је једнакости и равноправности грађана и одговара захтеву да сви грађани подједнако учествују у политичком процесу и остваре могућност да бирају или буду бирани у представничке институције власти. Овакви избори и изборни систем који велича демократско бирачко право свуда па и код нас омогућује избор парламента који фаворизује интересе већине на рачун мањине чланова друштва. Како добро примећује Слободан Јовановић, опште право гласа спушта ниво парламента јер је у његовом саставу мање угледних људи, даље овакви парламенти су склони да зарад класних и локалних интереса занемаре државне и у целини такви парламенти произашли из општег бирачког права

⁹ Дарко Симовић, Владан Петров, Уставно право, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014. год. стр. 149

¹⁰ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, „Свен“, Ниш, 2003. год. стр. 109

¹¹ Ибид, стр. 109

¹² Видети чл. 52 Устава Републике Србије из 2006. год. „Службени гласник РС“ бр. 98/2006

немају довољно политичке способности иако имају ауторитета¹³ (легитимитет). Због таквих избора и изборног система заснованог на општем и једнаком бирачком праву грађана наше скупштине у овој постсоцијалистичкој ери нису постале ништа напредније и успешније од оних претходних социјалистичких. У ствари управо заслугом изборног система који фаворизује странке а не грађане наше скупштине су у овој парламентарној ери постале више страначка него грађанска представничка тела. Скупштине су постале затроване страначким утицајем и диктатом њихових шефова који толико дисциплинују посланике да се ови претварају у следе поданике и извршиоце партијске воље и налога њеног вођства. Шта више тај партијски политички миље наших скупштина је задње деценије постао толико једноличан и све више једностраначки. Имамо апсурдну ситуацију да у вишестраначком демократском систему који примењујемо добијамо на изборима скупштине које су претежно једностраначке. Сведоци смо да се у парламенту наши посланици не понашају по својој политичкој савести него као извршиоци партијских налога и наредби својих партијских шефова. Овакви посланици изабрани по важећем изборном систему и законодавству показују низак ниво политичке културе и толеранције према својим неистомишљеницима. То само унижава, руши углед наших скупштина у очима грађана када посматрају јавне преносе скупштинских седница и згражавају се над подривањем угледа и достојанства ове најважније демократске политичке институције. Због оваквог срозавања угледа, наше скупштине све више подсећају на оне извикане револуционарне, бунтовничке скупштине из времена озлоглашене конвентске диктатуре. Овакав низак политички и интелектуалне ниво скупштина тражи да се нешто промени у начину њиховог избора а тиме и у њиховој структури и физиономији. Најлогичније би било да се скупштина подели тако да у њој осим демократских обележја треба да се истичу, дођу до изражаја и она посебна која им дају елитистички па донекле и аристократски карактер. Тиме би скупштине постале угледна тела јер у њима постоји механизам који ће да их одбрани од необузданог и неразумног деловања већине посланика који уживају демократски легитимитет. Овакав парламент подељен на два дела или дома би постао чинилац континуитета и стабилности друштва¹⁴ јер би се у њему сучељавање две супротстављене тенденције и снаге (она која тежи променама и она која тежи очувању традиције) које би се међусобно кочиле и одржавале у равнотежи. Горњи дом би постао дом разума, оличење умерености с циљем да спутава, обуздава

¹³ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублнк, Београд, 1990. год. стр. 293-294

¹⁴ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник са п.о. Београд, 1995. год. стр. 353

доњи дом у његовом необузданом и неумереном деловању. Оваквом поделом парламента на два дома који се међусобно ограничавају и коче би се би се допринело политичкој стабилизацији друштва. Тиме би се спречила претерана партијска хомогенизација и концентрација страначке моћи која долази до изражаја у постојећем устројству и саставу наших скупштина. У новом устројству скупштине би постале дводомне и то би био и даље демократски бикамерализам само што би овај други дом позајмио нешто од оног аристократског, добио би „аристократију“ али не ону која почива на богатству него на личним вредностима својих чланова.¹⁵ Овај други дом парламента би се разликовао од оног првог како по начину свог избора, тако и по представницима који се у њега бирају, њиховом броју, трајању мандата, могућности распуштања (или не) и др.

Са овако промењеним саставом и физиономијом наш парламент би повећао свој политички утицај и ауторитет а ни на који начин не би угрозио своју уставну позицију и надлежност која му припада.

Овакав дводомни парламент се до сада показао као добро организационо решење јер поред дома који се бира општим правом гласа има смисла да постоји, устроји се и други дом изабран ограничен гласањем (и посредним путем) и са представницима који имају личне квалификације, својства која им подижу углед у односу на посланике изабране у доњем дому општим правом гласа.

Слободан Јовановић добро уочава предност дводомног парламента када констатује да се са суженим изборним правом грађана и квалификованим представницима у другом дому избегавају рђаве последице изборног система који се примењује за и због простог (једнодомног) парламента.¹⁶ Тим путем се нижи друштвени редови не искључују из парламента јер се доњи дом бира општим правом гласа али зато што се горњи дом бира неједнаким правом гласа парламент се не спушта у целини на нижи ниво.¹⁷

III

Образовање изборних јединица је важан услов да изборни процес буде демократски и праведан и да се у њему изрази политичка воља бирача када бирају своје представнике у представничка тела. Избор најбољег решења за формирање изборних јединица подразумева да се на основу

¹⁵ Владан Петров, Парламентарно право, Београд, 2010. стр. 60

¹⁶ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. год. стр. 332

¹⁷ Ибид стр. 332

уставом утврђених критеријума посебним законом уреди образовање конкретних изборних јединица.¹⁸

У духу демократских и правичних избора је да се обезбеди једнакост бирача а то значи да би било идеално да једнак број бирача бира једнаки број представника па би тако изборне јединице требало да буду једнаке. Ако су изборне јединице неједнаке то доводи до неједнакости бирача и до тога да се један представник бира на неједнак број бирача. Но, тешко (или немогуће) изборне јединице могу да буду једнаке због тога што се углавном формирају према административно-територијалном принципу, подели земље на неједнаке по величини административно-територијалне јединице. Томе треба додати да су у изборној пракси честа и манипулације у виду прекрајања изборних јединица. Томе је често склона актуелна власт која спроводи изборе и на тај начин покушава да оствари своје политичке интересе – сачува и продужи своје позиције. Због оваквих манипулација и злоупотреба које диктирају интереси актуелне власти добијају се веће или мање изборне јединице разних геометријских облика и симболике што се изборним језиком назива изборном геометријом. У интересу правичности и демократије треба избегавати овакве злоупотребе са изборним јединицама и настојати да се оствари изборни систем који је у интересу политичке већине (грађана) а не политичке мањине која жели да се очува на власти. Зато парламентарној и грађанској демократији погодује изборни систем који фаворизује грађанина и омогућује му да активно учествује у политичком животу, слободно бира или буде биран у представничка тела и на јавне функције. Но, свуда па и код нас (у Србији) грађанина потискују странке постају важнији актер политичког живота па се грађанска демократија све више претвара у ону страначку (вишестраначку). Управо због моћних странака, њиховог монополисања политичким животом и у Републици Србији се изборни систем мењао и прилагођавао интересу странака а не грађана. Уствари, како примећује проф. Драган М. Стојановић, уочи сваких избора у Србији се мењао и број изборних јединица.¹⁹ На првим вишестраначким изборима 1990. год. је образовано 250 изборних јединица (по већинском систему) да би на ванредним парламентарним изборима од 1992. год. установљено 9 изборних јединица (по пропорционалном систему) да би се 1996. год. тај број изборних јединица повећао на 27.²⁰ И то није остао коначни број наших изборних јединица јер је изборним законом од 2000. год. цела територија Републике Србије постала једна изборна јединица.²¹ Овакво законско

¹⁸ Маријана Пајванчић, Уставно право I, Нови Сад, 1998. стр. 327

¹⁹ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, „Свен“, Ниш, 2003. год. стр. 119

²⁰ Ибид, стр. 119

²¹ Видети: члан 4. Закона о избору народних посланика“, „Службени гласник РС“ бр. 35/2000

решење је нанело велику политичку штету нашим грађанима и грађанској демократији а фаворизовало је интересе странака и страначке демократије. Зато би га требало променити у предстојећој реформи изборног законодавства и применити решење по коме би било више изборних јединица. Те изборне јединице не би биле монолитне већ би било и оних већих али и мањих како би се задовољили и политички интереси странака али и политички интереси грађана као актера политичког живота. То значи да треба размишљати и о промени чистог пропорционалног изборног система и његовом комбиновању са елементима већинског изборног система. Са тим иновираним изборним системом бисмо добили другачију ситуацију у погледу броја и величине изборних јединица. То би било правично решење и у духу демократије које би обезбедило једнакост бирача, да глас сваког бирача има исту вредност. Комбиновањем пропорционалног и већинског система бисмо у будућим српским изборима добили и велике и мале изборне јединице што би било правично и логично законско решење. Велике изборне јединице више погодују странкама (пропорционални систем) које ту доминирају, воде главну реч у кандидовању и гласању за листу.²² Мале изборне јединице више погодују већинским изборима и појединачном гласању, иду на руку грађанину који је самосталан у кандидовању и гласању и не подлеже утицају великих и моћних странака.²³

IV

Идеја о систему или поретку који није чист већ састављен комбиновањем, мешањем елемената разних система је прастара. Она се везује за угледне античке: грчке и римске политичке мислиоце који су је подстицали, заносили се њоме. То је откривење римског историчара Полибија и великог оратора Цицерона али се приписује и Аристотелу и много векова касније (у XVI веку) Жану Бодену који се наслањао на политичку традицију софиста али и Аристотела.²⁴ У избору између три могућа политичка уређења (базилеје, аристократије и демократије) Полибије закључује да је најбоље оно уређење у коме су сва три поменута облика помешана.²⁵ Идеју мешовите власти је заступао и Цицерон, велики протагониста римске републиканске владавине. И он је сматрао да је најбоље оно државно уређење које разумно сједињује сва три облика владавине:

²² Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублич, Београд, 1990. год. стр. 310-311

²³ Ибид, стр. 310-311

²⁴ Милован Марковић, Васо Меденица, Социологија, Приштина, 1998. год. стр. 31

²⁵ Андрија Крешин, Радислав Вујичић, Држава и политика, „Глас Славоније, Осиек, 1997. год. стр. 36

краљевски, аристократски и демократски.²⁶ Овој идеји мешовитог државног облика је био близак и Аристотел. Иако је био највише склон краљевству (монархији) направио је поделу чистих система на добре и лоше. Он је добро уочио и истакао закон кварења, изопачења политичких режима, претварања доброг у лош облик (нпр. монархије у тиранију и др.) па је предлагао као најбољи облик живота онај који се држи средине и у коме су помешани и спојени слобода, богатство и врлина.²⁷ Уствари Аристотел је као лек од чистих политичких режима који су склони кварењу и изопачавању нашао у мешовитом систему и уређењу и то оном монархијско-аристократском.²⁸ Много векова касније Жан Боден, модерни теоретичар државе и политике оживљава идеју мешовитог система. Он добро разликује облик владавине од политичког режима када уочава различите варијације и мешовите облике и системе. Тако по њему монархистичка држава може да буде демократска ако развија демократски политички режим или обрнуто да се у демократском режиму успостави монархијска владавина.²⁹

Мешовити систем власти је актуелан у многим модерним државама (Француска, Португалија, Ирска и др.) па и у нашој Србији. И Србија (као и те поменуте државе) комбинује елементе председничког и парламентарног система да би добила најбоље решење, најефикаснији облик власти. Намера је да се у мешовитом систему узме и споји оно што је најбоље од сваког система понаособ. Истина главни проблем мешовитог система је како спојити оно што је на изглед неспојиво. Ови посебни системи спојени и помешани у мешовитом систему настоје да се остваре у потпуности, да превладају једни над другим па се јавља тешкоћа њиховог усаглашавања, успостављања равнотеже међу њима. У недостатку те равнотеже отварају се дисфункционалности и блокаде унутар система, сукоб између ових посебних система а то квари, ремети нормално функционисање самог мешовитог система власти.

Ова размишљања о мешовитим системима и облицима државе су корисна и у расправама око одабира најбољег изборног система. У изборној пракси модерне државе представничке парламентарне (вишестраначке) демократије се истичу, доминирају два главна изборна система (остварени чисто или у комбинацији) и то: већински и пропорционални систем.

²⁶ Јован Комшић, Теорије о политичким системима, Институт друштвених наука, Београд, 2000. год. стр. 103

²⁷ Видети: Аристотел, Политика, 1266. год. БИГЗ, Београд, 1975.

²⁸ Др Рајко Кузмановић, Упоредни политички систем, „Нови глас“ Бања Лука 1991. год. стр. 196

²⁹ Професор Јован Ђорђевић, Политички систем, Савремена администрација, Београд, 1988. год. стр. 171

Већински систем је старија форма изборног система,³⁰ најпре је почео да се примењује и он је најпрактичнији јер је природно и логично да буде изабран онај кандидат који добије највише гласова. Овај систем је погодан онда када се бира један представник између више кандидата и то су униноминални или избори са појединачним гласањем, где се бира конкретна личност. Он није погодан за изборе где се гласа за листу јер код гласања за листу се примењује другачији односно пропорционални изборни систем. Већински систем тражи већину гласова бирача и појављује се у облику апсолутне и релативне већине. Код апсолутне већине (строжији или блажи облик) се тражи 50% +1 или од укупно уписаних бирача или од оних који су изашли на изборе у изборној јединици и њен главни проблем је како остварити ту већину. Због непостојања те натполовичне већине (или њеног тешког постизања) по овом систему се често иде у други (или наредни) круг гласања па се он назива и вишекружним гласањем. Једноставнија варијанта већинског система је систем релативне већине или једнокружног гласања. Овде се за победу на изборима не тражи да кандидат освоји апсолутну већину гласова (половину више један глас у изборној јединици). У систему релативне већине побеђује кандидат који освоји релативну већину гласова односно који освоји највећи број гласова у односу на остале кандидате. Зато се назива и системом исподполовичне већине јер по њему може да буде изабран неко за кога је гласало мање од половине бирачког тела³¹ што му је велика мана. Сем што има проблем са обезбеђивањем потребне већине гласова, већински систем има и ту ману што је неправичан. По њему победник добија све а поражени губи све, испада из политичке утакмице и учешћа у раду представничког тела.

Данас се у земљама вишестраначке демократије као реакција на већински систем примењује пропорционални изборни систем (сразмерно представништво). Он је подесан за изборе где се бира више представника у изборној јединици и када се гласа за листу на којој постоји више кандидата. Пропорционални систем примењује већина демократских држава и он је подесан за изборе где су велике изборне јединице и где је већи број кандидата или кандидатских листа. Захваљујући њему посланички мандати се додељују и већини и мањини па се сматра да је правичан јер по њему свака листа добија у парламенту број мандата сразмерно броју добијених гласова у изборној јединици. Дакле, сразмерно снази коју има у бирачком телу, свака странка је претстављена у парламенту па је он тако слика у малом политичког живота земље. Овај систем величају његове присталице

³⁰ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига 2, „Свен“, Ниш, 2003. год. стр. 131

³¹ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублич, Београд, 1990. год. стр. 315

(пропорционалисти) и доказују да је он у духу демократије³² али и он није без мана. Његовом применом се у парламенту уводи много странака а то онда отежава постизање парламентарне већине и стабилност владе. Но и поред тога сматра се да су његове предности и врлине веће од његових мана и недостатака па је данас примењен у већини земаља вишестраначке парламентарне демократије. У његову корист се истиче да додељује мандате и већини и мањини што је демократски јер је у изборном резултату изражена и воља већине али и воља мањине. Истина, воља већине је јаче изражена него воља мањине али ни ово није занемарена и потрпа³³ па је тако задовољена равноправност бирача као велика тековина и успех политичке представничке демократије.

У Републици Србији је данас у примени пропорционални изборни систем и то почев од ванредних парламентарних избора 1992. год. Само су први избори за посланике Републичке скупштине (1990) одржани према већинском систему с тим да је већински систем важио и за локалне изборе све до 2002. год.³⁴ Пошто и већински и пропорционални систем имају и својих мана и врлина може се као компромисно решење за избор најбољег изборној система предложити и прихватити мешовити систем. То је систем који комбинује елементе већинског и пропорционалног система и као такав је добар и прихватљив јер узима оно што је добро из оба система, комбинује њихове добре стране а избегава њихове слабости и недостатке. Мешовити систем захваљујући сразмерном представништву задовољава идеал правде а заслугом већинског система обезбеђује формирање стабилне парламентарне већине која је услов стабилне владе и стабилног функционисања парламентарног система власти. Мешовити изборни систем примењује Немачка (за избор у Бундестаг) а примењен је у Русији на првим вишестраначким изборима за Државну Думу Руске федерације 1993. год.

Пошто се применом мешовитог изборног система гласа и за листу и појединца (појединачним гласањем) то се, рецимо, као у Немачкој (у избору за Бундестаг) цела земља дели на мале изборне јединице (где се гласа појединачно и мандати деле према систему релативне већине) и велике изборне јединице где се гласа за листе а мандати деле по пропорционалном систему у варијанти изборног количника.

Бирачи тако два пута узастопно гласају – један глас дају једном од кандидата у изборној јединици а други глас дају једној од земаљских листа које истичу политичке странке. Тако се чланство у немачком Бундестагу (доњем дому Парламента) стиче униноминалним изборима у изборном округу или добијањем мандата са земаљске листе тако да у појединачном

³² Ибид, стр. 320

³³ Ибид, стр. 320

³⁴ Видети: Закон о локалним изборима, „Службени гласник РС“ бр. 33/2002

гласању мандат припада кандидату са највећим бројем гласова, док се код земаљских листа мандати деле између странака које су освојиле више од 5% важећих гласова.³⁵

Руководећи се пре свега примером и искуством Немачке као данашњег лидера европске демократије има смисла да и у нашој Србији размишљамо о промени важећег изборног система. Увођењем мешовитог изборног система Србија би поред странака снажно афирмисала и улогу грађана као самосталних актера политичког живота. Тако бисмо наш политички живот растеретили, ослободили од превеликог притиска странака и те тзв. страначке демократије која лако може да се претвори у страначку (једностраначку) диктатуру у условима дуготрајне доминације једне водеће и снажне политичке странке каква је данас Српска напредна странка.

Јачањем улоге грађана у изборном процесу путем униноминалних избора дајемо шансу нашем политичком животу да се опорави од диктата политичких странака и јаче ослони на иницијативу и самосталност грађана који треба да поврате и оснаже своју улогу главног носиоца, актера грађанске демократије. Без јаког, способног и независног грађанина као политичке индивидуе ми у Србији не можемо да развијамо демократију. Сведоци смо да странке више штете него што користе, помажу демократији. Оне испољавају јаке амбиције за политичком доминацијом, гушењем здравих и слободних снага које настоје да делују демократски, бране своју слободу и достојанство од грубих насртаја и злоупотреба власти која не разне начине угрожава основне грађанске цивилизацијске, правне, културне и остале тековине и вредности нашег друштва.

³⁵ Драган М. Стојановић, Правни положај посланика, на примерима Француске, Аустрије, Немачке и Југославије, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 1999. год. стр. 33

Vladan MIHAJLOVIC, LL.D.

Full-time Profesor

University of Pristina - Kosovska Mitrovica, Faculty of Law

REFORM OF THE ELECTORAL SYSTEM AS A CONDITION FOR THE EFFICIENT REALIZATION OF THE GOVERNMENT PARLIAMENTARY SYSTEM IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

Elections are part or subsystems of the representative political system (democracy). It is a set of legal actions and procedures that must be performed in order to elect and constitute representative bodies – the parliament. According to the manner of electing representatives in the representative bodies for the electoral system, it is important which method of distribution of parliamentary seats is applied – majority or proportional system. Both majority and proportional electoral systems have their advantages and disadvantages.

It is best to combine elements of both systems, take good from both systems and thus create a mixed electoral system. A steady majority should be taken from the majority system as a condition of a constant government and a parliamentary majority. The principle of fairness and proportional participation in government should be taken from the proportional system, both those who won more and those who won fewer votes in the elections.

The Republic of Serbia should also reform its electoral system and instead of the current system (proportional system) apply a mixed system as a better solution.

Key words: *elections, electoral system, constituencies, reform, parliamentary system.*

ЛИТЕРАТУРА

Коста Чавошки, Увод у право, I, основни појмови и државни облици, „Драганић“, Београд, 1996. год.

Коста Чавошки, Могућности слободе у демократији, Истраживачко-издавачки центар ССО Србије, Београд, 1981. год.

М. Матић, М. Подунавац, Политички систем, Факултет политичких наука, Београд, 1997. год

Аристотел, Политика, БИГЗ, Београд, 1975.

Шарл Монтескије, О духу закона, том I, „Филип Вишњић“ Београд, 1989.

Слободан Јовановић, Из историје и књижевности, књига 2, Сабрана дела, том 12, БИГЗ СКЗ, Југославијапублик, Београд, 1991. год.

Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. год.

Дарко Симовић, Владан Петров, Уставно право, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014. год.

Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, „Свен“, Ниш, 2003. год. стр. 109.

Устав Републике Србије из 2006. год. „Службени гласник РС“ бр. 98/2006

Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. год.

Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“ са п.о Београд, 1995. год.

Владан Петров, Парламентарно право, Београд, 2010. год. стр. 60

Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела том 8. БИГЗ СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. год.

Маријана Пајванчић, Уставно право I, Нови Сад, 1998.

Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, „Свен“, Ниш, 2003. год. стр. 119

Закон о избору народних посланика, „Службени гласник РС“ бр. 35/2000

Слободан Јовановић, о држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. год.

Милован Марковић, Васо Меденица, Социологија, Приштина, 1998. год.

Андрија Крешић, Радислав Вујичић, Држава и политика, „Глас Славоније, Осижек, 1997. год.

Јован Комшић, Теорије о политичким системима, Институт друштвених наука, Београд, 2000. год.

Др Рајко Кузмановић, Упоредни политички систем, Нови глас, Бања Лука 1991. год.

Проф Јован Ђорђевић, Политички систем, Савремена администрација, Београд, 1988. год.

Драган М. Стојановић, Уставно право, књига 2, „Свен“, Ниш, 2003. год

Слободан Јовановић, О држави основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. год.

Закон о локалним изборима, „Службени гласник РС“ бр. 33/2002

Драган М. Стојановић, Правни положај посланика, на примерима Француске, Сустрије, Немачке и Југославије, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 1999. год.