

**Obren Markov**

---

**IZBORI - NAŠE PRAVO**



Novi Sad  

---

januar 2000

**A 00 - 03116**

**Obren Markov**

## IZBORI - NAŠE PRAVO

**Izdavač:** Fondacija Fridrih Ebert  
Biro u Beogradu

Ovo izdanje je realizovano u okviru projekta kooperacije sa Centrom za političko obrazovanje u Novom Sadu

**Urednik izdanja:** Jelena Volić

**Ilustracije:** Mladen Oljača

**Slog i layout:** Vladimir Barbul

**Tiraž:** 2500

**Štampa i povez:** EXPO PRINT  
(021) 821-794

## Reč autora



Ova brošura nije udžbenik, niti je tako zamišljena, iako je edukativno-informativnog karaktera. Nastala je u pokušaju da se ublaži nedostatak literature koja bi širem krugu čitalaca u našoj zemlji približila izbornu tematiku. Izborna kultura je kod nas tek u povoju, te stoga nije čudo što povodom ove teme postoje mnoge zablude i neupućenosti. Pri tome, ne treba zaboraviti da i u slučaju izbora važi opšte pravilo da znanje i mogućnosti manipulacije zauzimaju isti prostor. Što je očitiji manjak znanja, više je prostora za manipulaciju.

Izbori su svakako jedan od najbitnijih segmenata političkog života. Za građane su izbori najznačajniji, često i jedini, institucionalni način uticaja na vlast. Da bi se izborne odluke mogle ispravno donositi, neophodno je poznavati mehanizme i unutrašnju logiku izbora. Mnoge političke borbe se kod nas (a u tome nismo izuzetak) vode upravo oko izbornih uslova i pravila. Onaj ko poznaje problematiku izbora, mnogo lakše može razumeti politički život uopšte. Na osnovu zalaganja stranaka za neki izborni sistem, može se posredno utvrditi vrsta uređenja društva za koju se ta stranka zaista zalaže - jer dela govore više od reči.

Brošura je podeljena na delove, koji pokrivaju nekoliko različitih, ali bliskih oblasti. U prvom odeljku razmotreni su međusobni odnosi demokratije, predstavničkih tela, političkih stranaka i izbora. Ovaj odeljak se može shvatiti i kao uvodni, jer govori o mestu izbora u nastanku i funkcionisanju demokratskih parlamentarnih sistema kao i u demokratskim uređenjima uopšte. U drugom odeljku ćemo se prevashodno baviti praktičnim uputstvima kako da se prosečni građani, bilo u ulozi birača ili članova biračkog odbora ("kontrolora") snađu u okviru uslova i pravila koji vladaju u našoj zemlji. U ovom odeljku su načete i teme izbornih krađa - teme koje su kod nas od 1990. godine pa sve do danas bile pravi politički "hit". Treći odeljak pruža opis izbornih sistema, mahom onih koji su kod nas u upotrebi i daje podlogu za njihovo poređenje. Ovaj deo je veoma bitan i stoga što daje osnovu da birač samostalno shvati vezu između odnosa snaga u parlamentu i u biračkom telu, te da istovremeno razume i analizira zalaganja stranaka za ove ili one metode preračunavanja glasova u mandate. U poslednjem odeljku je posebno dotaknuto par pojmova vezanih za izbore, koji se često spominju bez objašnjenja šta zapravo znače.

Pri pisanju tekstova koji se nalaze u ovoj brošuri, autor je želeo da izbegne uobičajeni suvoparni pristup navedenim temama. Zbog složenosti problematike, ovaj cilj nije uvek postignut, ali ipak ostaje nada da je veći deo brošure razumljiv - i koliko je to moguće, zanimljiv - čitaocu kojega ova tema zanima. Iz ovih razloga je na nekim mestima materija delimično pojednostavljena.

Tekstovi iz brošure su nastali tokom druge polovine oktobra 1999. godine. Valjanost svih uputstava koja se oslanjaju na zakonsku regulativu je vezana za zakone koji su važili u tom vremenu i (delimično) za predlog novog Zakona o lokalnoj samoupravi, koji se u to vreme nalazio u postupku usvajanja pred Skupštinom Srbije.

Posebnu zahvalnost za detaljnije upoznavanje sa izloženim temama autor ovom prilikom odaje aktivistima CeSID-a (Centar za slobodne izbore i demokratiju), Beogradskog centra za ljudska prava i FES-a (Friedrich Ebert Stiftung), čija su štampana izdanja i znanje sticano na seminarima u njihovoj organizaciji korišćeni pri izradi ove publikacije.

Autor

### Odeljak 1

#### Demokratija, predstavnička tela, političke stranke, izbori

1.1. <i>Funkcija i neophodne odlike demokratskih izbora</i>	14
---	----

### Odeljak 2

#### Kako teku izbori

<b>2.1. Podsetnik za birače</b>	18
---------------------------------	----

2.1.1. Pravo da biram – aktivno biračko pravo u Srbiji	18
--	----

2.1.2. Da li sam u biračkom spisku?	19
-------------------------------------	----

2.1.3. Dan izbora – postupak glasanja	23
---------------------------------------	----

2.2. <i>Podsetnik za članove biračkih odbora</i>	28
--	----

2.2.1. Priprema za izbore – prijem biračkog materijala	31
--	----

2.2.2. Jutro pred izbore	33
--------------------------	----

2.2.3. Glasanje je u toku	34
---------------------------	----

2.2.4. Prebrojavanje glasova i pravljenje zapisnika	38
---	----

2.3. <i>“Standardne procedure” izbornih krađa</i>	41
---	----

2.4. <i>Pravni lekovi u slučaju neregularnosti</i>	46
--	----

### Odeljak 3

#### Kako se glasovi birača preračunavaju u mandate

3.1. <i>Većinski sistem</i>	54
3.1.1. Jednokružni većinski sistem	55
3.1.2. Dvokružni (višekružni) većinski sistem	57
3.1.3. Druge varijacije sistema većinske raspodele	59
3.1.4. Efekti izbora po većinskom sistemu	60
3.2. <i>Proporcionalni sistem</i>	62
3.2.1. D'Ontova metoda najvećih količnika	68
3.2.2. Hare-Nimajerov sistem matematičkih razmera	70
3.2.3. Primena proporcionalnog metoda u Srbiji	72
3.3. <i>Kombinovana primena sistema raspodele mandata</i>	74

### Odeljak 4

#### Neki pojmovi oko kojih se "lome koplja"

4.1. <i>Pozitivna diskriminacija</i>	78
4.2. <i>Izborna geometrija</i>	81
4.2.1. Izborna geometrija u većinskom sistemu i "gerimandering"	83
<i>Beleška o autoru</i>	87

---

## Demokratija, predstavnička tela, političke stranke, izbori

**Ideja demokratije postoji vekovima,  
ali je kroz njih menjala formu**

Demokratija - vladavina naroda - je milenijumski stara ideja, koja postoji u raznim oblicima od vremena stare Grčke do danas. U raznim vremenima, ljudi su je tumačili i sprovodili u delo na različite načine.

Demokratija je zamišljena kao opšta ili neposredna. Po ovoj koncepciji svi građani direktno učestvuju u donošenju odluka. Moramo znati da je u to vreme ljudsko društvo bilo bitno različito od današnjeg. Stanovništvo čitave planete je tada odgovaralo populaciji jedne omanje savremene države. Legendarni gradovi iz tog vremena bi, po kriterijumima novog doba, bili varošice. Broj pitanja za koje su tadašnji stanovnici smatrali da ih treba urediti van običajnog i prirodnog prava (odnosno, da uopšte ima ikakve potrebe da se o njima raspravlja) je bio daleko manji nego što je to slučaj u današnje vreme. I same države bile su drugačije nego današnje; odlučivanje o kojem se ovde govori pre odgovara modelu grada-države, nego onakve države kakvom je mi danas zamišljamo. I, na kraju, ne treba zaboraviti da se tadašnja demokratija - odnosno, pravo odlučivanja - odnosila samo na hijerarhijski više slojeve stanovništva; nikome nikada nije padalo na pamet da napr. takvo pravo dodeli robovima. Kada se ove činjenice imaju u vidu, postaje jasno zbog čega je u ono

vreme bilo moguće nešto što danas zvuči toliko utopijski, nefunkcionalno, sporo i skupo - ukratko, gotovo neizvodljivo. Neposredno odlučivanje se u nekim zemljama, u tehnički izmenjenoj formi, te samo u izuzetnim prilikama, i danas koristi, a nama je poznato pod imenom referendum ili plebiscit.

Vremenom je postalo jasno da direktna (opšta, neposredna) demokratija nije primerena novim okolnostima. Doduše, moglo bi se reći da nakon stare Grčke neko vreme (zapravo vekovima) nije postojala ni naročita želja da se društvo uredi na demokratski način. Tek se u srednjem veku, u okviru procesa stabilizacije tadašnjih feudalnih i crkvenih odnosa pojavila nova forma - predstavnička demokratija. Države su tada već bile složenije, kao i odnosi moći unutar njih. U njima se iskristalisala potreba da se za neke od odluka dobije legitimitet šireg kruga stanovnika od onog koji se nalazio u kraljevskim palatama, ili crkvenim sedištima. U takvim prilikama bi se formirala tela sabornog tipa, koja su sačinjavali predstavnici iz raznih krajeva zemlje. Oni su bili birani u svojim sredinama, odakle su nosili jasno uputstvo za kakvu odluku da se zalažu i kako da glasaju, i nisu smeli da odstupaju od toga. Ovu formu demokratije nazivamo predstavničkom, a u njoj se prvi put javlja pojam izbora. Skup koji sačinjavaju izabrani predstavnici nazivamo predstavničko telo, i ono donosi odluke umesto samih birača i u njihovo ime. Za predstavnike koji donose tačno definisane stavove od svojih birača, od kojih ne mogu odstupiti, kažemo da imaju imperativni mandat.

Dakako, ovo podrazumeva da su se birači pre svakog skupa predstavničkog tela okupljali kako bi doneli svoje zajedničko mišljenje, te izabrali **svog**

predstavnik. To je proces odlučivanja činilo veoma složenim i sporim. Ove okolnosti značajno sužavaju krug pitanja o kojima takvo predstavničko telo može da raspravlja i da o njima donosi odluke. U takvim uslovima je prirodno da sve ostale odluke donose neki drugi ljudi ili tela, koji pri tome ne odgovaraju svojim biračima, pošto ih oni nisu ni izabrali. Razvojem društva, ovakvo stanje je postalo neodgovarajuće u odnosu na novonastale odnose i u odnosu na novu klasu nosilaca socijalne i finansijske moći. Potreba da se sistem odlučivanja učini efikasnijim i bržim, a da pri tome nosici vlasti odgovaraju onima koji su ih izabrali, dovela je do pojave tzv. slobodnog mandata. Po ovom konceptu, koji je i danas na snazi, birači biraju svoje predstavnike u stalna predstavnička tela (koji se nazivaju parlamentima, skupštinama, kongresima, dumama, saborima...) na određeni rok. Pri tome im ne mogu dati obavezujuće uputstvo kako da se postave po svakom od pojedinačnih pitanja. Izbor predstavnika se vrši na osnovu prihvatljivosti njegove generalne orijentacije (tj. programa). Izabrani predstavnik nije u obavezi, mada to uvek može da učini, da za mišljenje pita svoju izbornu bazu. Ovakvi uslovi su učinili mogućim i potrebnim stvaranje organizovanih grupa ljudi koji zastupaju isto ili slično političko stanovište, odnosno imaju zajednički politički program - političkih stranaka. Političke stranke zbog svoje brojnosti i organizovanosti imaju daleko veće izgleda da se izbore za ostvarenje svog programa. Kako se to u potpunosti može učiniti samo kroz participiranje u vlasti, one se međusobno bore za njeno preuzimanje.

Danas se pod demokratijom u praksi najčešće upražnjava predstavnička demokratija slobodnih mandata. U opštem slučaju to ne znači, i pored demagoških tvrdnji suprotnog smisla, da birači odlučuju o pojedinačnim

pitanjima, već samo to da birači biraju ljude koji će ovaj posao obaviti u njihovo ime. Takav odnos čini mogućim uspešno i pravovremeno donošenje velikog broja odluka. Ne smemo izgubiti iz vida da donošenje kvalitetne odluke ne znači uvek i donošenje popularne odluke; takođe, donošenje odluka zahteva prethodno posedovanje informacija, od kojih poneke, iz različitih razloga, nisu dostupne biračima ili ih one jednostavno ne zanimaju. Donošenje ispravnih odluka često zahteva i posedovanje specifičnih znanja koje veći deo stanovništva ne poseduje. Ovo su razlozi zbog kojih je sistem predstavničke demokratije slobodnih mandata primeren današnjem društvu; ali, da bi se sprečila (ili, bolje reći ograničila) pojava zloupotrebe vlasti, da bi se predstavnici motivisali da zaista rade u korist sopstvenih birača, te da bi se do kraja izveo princip da onaj ko donosi odluke istovremeno i odgovara za njihovu ispravnost, mora postojati i korektivni mehanizam periodičnog izbora predstavnika. Predstavnici tada izlažu proveru uverenje da rade u ime svojih birača i u njihovom interesu. Ukoliko biračko telo smatra da je njihov predstavnik (ili politička stranka čiji je on kandidat) radio valjano u prethodnom mandatu, za očekivati je da će mu mandat biti poveren ponovo. U suprotnom, mandat se predaje nekom drugom kandidatu čiji se politički program biračima učini prihvatljivijim. Da bi sve to zaista funkcionisalo, izbori predstavnika se moraju sprovoditi na demokratski način. To bi trebalo da znači da birači mogu slobodno da odlučuju između više opcija i da mirna smena vlasti uopšte ne može biti dovedena u pitanje. I tako, na ovaj način dolazimo do jednog od centralnih pitanja predstavničke demokratije uopšte - kakvi izbori treba da budu, da bi njene pozitivne osobine mogle doći do izražaja?

## 1.1. Funkcija i neophodne odlike demokratskih izbora

Izbori su zapravo ono što predstavničku demokratiju čini mogućom. Oni su mehanizam kojim se izvodi mirna smena vlasti, te na taj način sprovodi pozitivna selekcija koja je svakom društvu željnom napretka neophodna. Da ne postoje izbori, smena vlasti bi bila moguća samo u slučaju dobrovoljnog odlaska sa vlasti ili pak nasilnim putem, što pored pratećih žrtava i štete često uvodi društvo u procese koji se po dalji razvoj završavaju katastrofalno.

Posebnu ulogu izbori imaju u vremenima društvenih kriza; oni tada smanjuju tenzije i eksplozivnost društvenih konflikata. Društveni konflikti su proizvod sukoba dve ili više grupacija suprotnih interesa. Ukoliko je konflikt dovoljno jak i predugo traje, bez izgleda da se valjano razreši institucionalnim odmeravanjem snaga, velika je šansa da situacija izmakne kontroli te da preraste u nasilje. Izbori su najobjektivniji metod za proveru snage i uticaja među biračima, a njihovo sprovođenje obično pozitivno deluje na smirivanje sukoba; onaj ko izgubi na poštenim izborima najčešće gubi i entuzijazam da se obračunava "kukom i motikom", možda i stoga što vlasnici kuka i motika na koje gubitnik eventualno računa tada shvate da su u manjini.

Naravno, izbori donose sve ove dobrobiti samo i isključivo pod uslovom da su slobodni i pošteni. Ako nisu takvi, služe u druge svrhe (koje se najčešće mogu svrstati u kategorije prevara, manipulacija ili ogoljene propagande), a sistem koji oni proizvode se nikako ne može nazvati demokratskim. Ona društvena

Pre nego što  
je uvedeno  
tajno  
glasanje  
kupovina  
izbora je bila  
uobičajena  
stvar



2019. AČA '99.

grupacija koji se koristi neslobodnim ili nepoštenim izborima, sasvim sigurno ne služi biračima na korist, a namere su joj često upravo suprotne od onoga što javno tvrdi.

Samo demokratski izbori na duži rok menjaju društvo na bolje, i samo oni predstavljaju "najmanje od svih zala koje možemo da imamo". Postoji nekoliko prepoznatljivih obeležja demokratskih izbora. Na njima glasači imaju opšte (važi sa sve građane, bez obzira na pol, nacionalnost, društveni status...) i jednako pravo glasa (svi glasovi vrede podjednako). Glasovi se na takvim izborima ne mogu kupovati od strane kandidata, što se može postići samo ako potencijalni kupci ne mogu znati ko je kako glasao - dakle, glasanje mora biti tajno, a svako mora svojeručno (neposredno) glasati u svoje ime. U konkurenciji mora biti veći broj kandidata i političkih programa (odnosno, stranaka) nego što ima raspoloživih mesta u predstavničkom telu. Konačno, demokratski izbori moraju biti slobodni i pošteni, što su pojmovi koji zahtevaju detaljnije objašnjenje.

Slobodni izbori su oni na kojima birači slobodno, bez pritisaka, mogu da izraze svoju volju između raznih ponuđenih opcija, a da pri tome ne snose nikakve sankcije. Pošteni izbori, pak, podrazumevaju ravnopravan položaj konkurenata u političkom procesu. Pod "ravnopravnim položajem" se misli na jednakost početne pozicije, odnosno na mogućnost da se ta jednakost ostvari u tri sfere: ekonomskoj, medijskoj i institucionalnoj. Do sada obavljani



izbori širom sveta pokazuju da je ostvarivanje jednakosti u ekonomskoj sferi na zadovoljavajućem nivou jedino u slučaju, kada je društveno okruženje takvo, da je privreda maksimalno privatizovana. Izborna pravila se moraju donositi unapred, konsenzusom, znatno pre održavanja samih izbora, a tokom izbornog procesa se ne smeju menjati. Čak, neki autori smatraju da je preporučljivo da se promene izbornog zakonodavstva nikada ne odnose na prve naredne izbore, već tek na one nakon njih.

Ovo su opšti principi koji definišu razliku između demokratskih i nedemokratskih izbora. U praksi je ipak sve nešto komplikovanije. Ponekad je za neke izbore teško sa sigurnošću proceniti da li su bili demokratski ili ne. U svakom slučaju, demokratski ne mogu biti oni izbori na kojima je masovno lažiranje lako uočljivo. Pravi efekti često se vide tek kasnije, a nakon nedemokratski održanih izbora, društvena kriza se vremenom produbljuje, a problemi gomilaju.

## Odeljak 2

---

### Kako teku izbori

## 2.1. Podsetnik za birače

---



### 2.1.1. Pravo da biram – aktivno biračko pravo u Srbiji

---

Biračima se smatraju svi oni koji imaju aktivno biračko pravo na dan održavanja izbora. Kod nas pravo da glasaju na izborima imaju svi punoletni građani (tj. oni koji imaju navršених 18 godina) koji su poslovno sposobni i koji imaju registrovano prebivalište u onoj izbornoj jedinici, u kojoj se izbori održavaju. Biračko pravo nije ujedno i obaveza; to znači da se na izborima može, a ne mora učestvovati. Postoje zemlje koje drugačije regulišu aktivno biračko pravo, kao i one koje propisuju da je glasanje obavezno, ali se ovde na tome nećemo zadržavati.

U Srbiji, opšte aktivno biračko pravo obuhvata sledeće izbore:

- izbore za odbornike skupština opština;
- izbore za odbornike gradskih skupština (samo na teritorijama gradova);
- izbore za poslanike pokrajinske skupštine (samo na teritoriji Vojvodine);
- izbore za narodne poslanike Skupštine Republike Srbije;
- izbore za predsednika Republike Srbije i
- izbore za savezne poslanike Veća građana SR Jugoslavije.

Skupština SR Jugoslavije je dvodomna i sastoji se od dva veća: Veća građana i Veća republika. Ekskluzivno pravo da biraju u Veće republika imaju samo poslanici republičkih skupština Crne Gore i Srbije. Isto tako, pravo da biraju predsednika SR Jugoslavije imaju samo poslanici oba doma Skupštine Jugoslavije.

Da bi biračima bilo omogućeno učešće na izborima, oni moraju biti upisani u birački spisak; da bi iskoristili svoje pravo, oni moraju glasati.

### 2.1.2. Da li sam u biračkom spisku?

---

Birački spisak predstavlja evidenciju o biračima. On sadrži njihovo ime i prezime, jedinstveni matični broj građana, adresu boravka i datum rođenja svih birača sa određene teritorije. Da bi lice moglo da učestvuje na izborima, bilo da bira ili da bude birano, ono mora biti upisano u birački spisak. Ažuriranje ovih spiskova po službenoj dužnosti vode organe vlasti. Najčešće su za birački spisak zaduženi odgovarajući opštinski sekretarijati, a njima u vođenju ove evidencije asistiraju MUP, matičarska služba i sudovi.

Tokom proteklih godina bilo je dosta primedbi na ažurnost biračkih spiskova kod nas. Po svemu sudeći, te primedbe imaju osnovu u stvarnom stanju "na terenu". Mnogi smatraju da je ovakvo stanje odraz zle namere, odnosno želje da se putem manipulacije sa biračkim spiskovima vrši nedozvoljeni uticaj na rezultate izbora. Ovu mogućnost svakako ne treba zanemariti, a postoje i znaci

da bi to zaista moglo biti istina; no, stoji i činjenica da takve tvrdnje nikada nisu dokazane. Službenici i drugi koji se svakodnevno bave ovom problematikom su mnogo skloniji verovanju da je (evidentna) neažurnost biračkih spiskova posledica loše organizacije, nemara, nestručnosti i nedostatka koordinacije među službama koje su zadužene da ih vode, a da se eventualne zloupotrebe samo naslanjaju na stanje koje je takvo - kakvo je.

Uvid u birački spisak bi po zakonu trebao da bude slobodan, tj. birački spisak bi morao biti javan. Ponegde u praksi to baš i nije slučaj. Najčešće građanin može bez problema proveriti da li se on sam nalazi na biračkom spisku, a ukoliko to nije slučaj, grešku korigovati. Međutim, teže ide kada se to isto želi uraditi za, na primer, već godinama preminulog suseda, na čije ime pre svakih izborima uredno stiže poziv. Jedan od razloga za ovakvo stanje je praktično nepostojanje jedinstvenog biračkog spiska kao takvog - zapravo, on se pred izbore dobija prostim sabiranjem svih lokalnih biračkih spiskova, bez dodatne kontrole. Ovde treba istaći pozitivan primer Crne Gore, koja je uložila veliki napor da biračke spiskove privede aktuelnom stanju na terenu. Tamo je napravljen jedinstveni birački spisak (nazvan "centralni", zbog pomalo neugodne skraćenice) koji je svima dostupan, pa čak i u elektronskoj formi putem Interneta.

Savet biračima u vezi sa biračkim spiskovima je da oni treba na vreme da provere da li se nalaze u njemu, sa pravim podacima i na pravom mestu. Posebno važi napomena da podaci sa biračkog spiska moraju odgovarati onima u ličnoj karti, pošto se to u slučaju održavanja izbora proverava na

biračkom mestu. Iz tog razloga, obavezno treba proveriti, i po potrebi intervenisati, u sledećim slučajevima:

- u svim slučajevima kada poziv za glasanje ranije nije bio dostavljan;
- kada se napuni 18 godina;
- u slučaju promene imena ili prezimena (najčešći primer: venčanjem);
- u slučaju promene mesta boravka;
- u smrtnom slučaju;
- u slučaju gubljenja (ili ponovnog dobijanja) poslovne sposobnosti;
- u slučaju promene naziva mesta ili ulice stanovanja;
- u slučaju dobijanja ili gubljenja državljanstva.

Naravno, svaka od ovih promena se pred nadležnim organom mora potkrepiti validnim dokumentima.

Podrazumeva se da postoje rokovi u kojima se izmene u biračkom spisku mogu izvršiti. Kandidati bi trebali to da urade pre otpočinjanja postupka kandidovanja, a budući članovi biračkih odbora pre nego što se pokrene postupak njihovog imenovanja. Običnim biračima se ostavlja rok da izmene izvrše sve do nekoliko dana pred sam dan izbora, kada se birački spisak zaključuje. Taj rok se pred svake izbore saopštava i putem sredstava javnog informisanja, a nakon tog roka je izmena u biračkom spisku moguća isključivo putem posebne sudske odluke. Naravno, na sam dan izbora svaka izmena u biračkom spisku je izričito zabranjena.



Imena preminulih osoba treba brisati iz biračkog spiska

### 2.1.3. Dan izbora – postupak glasanja

Kod nas je uobičajeno da se izbori sprovode nedeljom. Takođe je uobičajeno da biračka mesta budu otvorena od 7 do 20 časova. To je vreme kada se može glasati. Izuzetak čine oni koji iz opravdanog razloga nisu u mogućnosti da tog dana prisustvuju glasanju - njima se obezbeđuje neki drugi termin (najčešće dan ranije) o čemu se obaveštavaju putem sredstava javnog informisanja. Lica koja iz nekog razloga (recimo, zdravstvenog) nisu u stanju da dođu na biralište, o tome treba da obaveste izbornu komisiju. Njima će biti omogućeno da glasaju kod kuće.

Ostali birači treba da odu na svoje biračko mesto i sa sobom ponesu ličnu kartu i poziv za izbore (ako ga imaju), a nije loše poneti i hemijsku olovku. Birački poziv je dobro poneti (ukoliko ste ga dobili) jer sadrži neke korisne informacije: broj i adresu biračkog mesta, kao i Vaš broj u izvodu iz biračkog spiska. Ove informacije olakšavaju zadatak i Vama, i članovima biračkog odbora.

Ukoliko niste dobili poziv za glasanje (što je takođe moguće - poziv se u principu dostavlja, ali nisu obavezni), a upisani ste u birački spisak, imate naravno pravo da glasate. Problem koji se, naročito u gradovima, postavlja je: kako u tom slučaju pronaći svoje biračko mesto? Najjednostavnije je u tom slučaju pitati komšije iz zgrade (pošto skoro sigurno idete na isto biračko mesto), ili otići u svoju mesnu zajednicu. Biračka mesta se i inače uglavnom postavljaju u prostorijama mesnih zajednica i škola po okolini. Na svakom

biračkom mestu mora biti istaknuto obaveštenje o području koje ono pokriva, pa se na taj način može odrediti i gde je Vaše biračko mesto.

Ukoliko je pred Vašim biračkim mestom gužva, strpljivo sačekajte u redu. Članovi biračkog odbora imaju uputstvo da na biralište ne puštaju istovremeno više ljudi nego što ima paravana za glasanje, i nemojte se ljutiti zbog toga. To se čini da bi se poboljšala kontrola izbornog procesa i obezbedila tajnost glasanja.

Kada uđete na biračko mesto, najpre treba da se identifikujete. To se čini ličnom kartom ili (ako je iz nekog razloga nemate) pasošem. Uopšte, dokumenat kojim se identifikujete treba da je važeći, da je izdat od strane državnih organa i da sadrži: ime, prezime, lični broj (JMBG), adresu, datum rođenja i fotografiju. Iz tog razloga zdravstvene legitimacije, indeksi, članska karta biblioteke... pa čak ni vozačka dozvola nisu odgovarajući dokumenti. Pri identifikaciji, članu biračkog odbora dajete i poziv za glasanje, ukoliko ga imate. On Vas potom pronalazi u kopiji biračkog spiska, odnosno u više kopija - ukoliko se istovremeno vrši više izbora - i zaokružuje. Dalje, Vi dobijate po tačno jedan glasački listić za svaki od izbora koji se održava.

Sa dobijenim listićima odlazite na slobodno mesto iza paravana. Izbor vršite zaokruživanjem broja - a ne naziva, imena ili slično - ispred željenog kandidata ili naziva podnosioca liste. Ostale predloge ne precrtavajte, ma koliko god bili nezadovoljni njima. Možete se opredeliti za samo jedan od datih predloga - u suprotnom, vaš listić će biti odbačen kao nevažeći. Zaokruživanje vršite hemijskom olovkom, a ne grafitnom olovkom ili naliv-perom.

Nakon što popunite listić (ili listiće), presavijte ih na taj način da se ne vidi kako ste glasali. Listić se potom ubacuje u glasačku kutiju, a Vi napuštate biračko mesto. Ukoliko ima više listića, svaki ubacujete u posebnu glasačku kutiju, i to u onu, na čijem se pročelju nalazi kopija takvog glasačkog listića, kakvog ubacujete. Kada se više izbora obavlja istovremeno, glasački listići su štampani na papiru različitih boja, a ponekada i veličine. Zbog toga nije teško utvrditi koji glasački listić treba ubaciti u koju kutiju.

Ovo je, u principu, sve što, po sadašnjim propisima, prosečan birač treba da učini da bi iskoristio svoje pravo da bira sopstvenu vlast. Sem navedenih, birača čeka još jedna obaveza, ali samo onog koji prvi dođe na biralište na dan izbora. Naime, u njegovom prisustvu, birački odbor proverava glasačku kutiju, jer ona treba da je prazna. Nakon toga, rezultat ove kontrole se upisuje u kontrolni listić koji potpisuju svi članovi biračkog odbora i birač koji je prvi došao na biralište. Potom se kontrolni listić ubacuje u kutiju - kutija bez kontrolnog listića nije važeća - a ova procedura se ponavlja za sve biračke kutije (ukoliko se istovremeno održava više izbora). Biračke kutije se potom pečate i po potrebi međusobno povezuju jemčanikom (ali samo kutije za istu vrstu izbora). Kada je više kutija zapečaćeno i povezano jemčanikom, samo se u prvu stavlja kontrolni listić, ali se sve kutije pre toga proveravaju.

U Crnoj Gori je maja 1998. primenjen još jedan metod kojim se sprečava glasanje jednog birača na više biračkih mesta, a to je označavanje sprejom. Pre nego što se ime birača označi u biračkom spisku, proverava se da li je njegova ruka već ranije označena. Ukoliko nije, pristupa se daljem postupku, a po



Označavanje  
sprejom je najefikasnija  
metoda kojom se sprečava  
višestruko glasanje istih lica.

prijemu listića za glasanje, ruka mu se premazuje sprejom. U pitanju je specijalni, golim okom nevidljivi sprej, bez mirisa, koji ne oštećuje kožu ali koji u prvih 24 časa nije moguće sprati. Ova tehnologija do sada nije primenijavana u Srbiji, ali nije loše znati o čemu se radi, pošto postoje učestali zahtevi da se i ovde upotrebi takva tehnika.

Već je rečeno da birač koji je slep ili nije pokretan, a želi da glasa, treba o tome da obavesti nadležnu izbornu komisiju. Na dan izbora, bar dva člana biračkog odbora (i to, predstavnici različitih stranaka) dolaze kod njega kući i donose mu listiće za glasanje. Nakon što glasa, on zatvara glasački listić u poseban koverat koji su takođe sa sobom doneli članovi biračkog odbora i koji oni, pred njim pečate žigom na pečatnom vosku. Potom se ovaj koverat (ili više njih, za slučaj više izbora), zajedno sa potvrdom o biračkom pravu stavlja u službeni koverat, koji se pečati na isti način.

Na kraju, treba napomenuti da je na biračkom mestu za sve glasače zabranjeno ono što je zabranjeno i za članove biračkih odbora. Na biračkom mestu se ne sme praviti stranačka, izborna ili antiizborna propaganda; nije dozvoljeno praviti nered, uticati na nekog kako će glasati, glasati umesto nekog drugog, konzumirati piće i hranu, unositi oružje, pejdžere i mobilne telefone, domaće životinje... Naravno, postavlja se pitanje šta učiniti ukoliko Vas neko, kao birača, zamoli da mu pomognete da glasa. Usko zakonski gledano, to ne bi trebalo da se dešava. Međutim, pošto zakon ne sprečava legitimno pravo nepismenih i slabovidnih da glasaju, do ovakve situacije ipak može doći. Stoga, autor ovog teksta smatra da bi o takvom zahtevu trebalo najpre izvestiti predsednika biračkog odbora, koji bi trebao da pita ostale članove odbora da li se sa tim slažu. Ukoliko se dobije dozvola, pomoć bi trebalo pružiti, ali samo u tehničkom domenu - bez ikakve primese uticaja na to kako će hendikepirani birač glasati.



## 2.2. Podsetnik za članove biračkih odbora

**Svi članovi biračkih odbora imaju ista prava i dužnosti, bez obzira ko ih je i kada imenovao u sastav odbora**

Predlagači kandidata i izbornih lista, nakon što se prihvate kandidature, dobijaju pravo da imenuju svoje članove u biračke odbore. Oni ih mogu postaviti u sve biračke odbore koji "pokrivaju" biračka mesta unutar izborne jedinice u kojoj je kandidatura prihvaćena. Pri tome svako biračko mesto ima svoj birački odbor, čak i kada se više biračkih mesta nalazi u okviru iste zgrade. Inače, naš zakon ne obezbeđuje drugim zainteresovanim (nevladinim organizacijama, stranim posmatračima, udruženjima građana, strankama koje bojkotuju izbore) učešće u biračkim odborima. Izborna komisija može u takvim slučajevima odobriti nadgledanje izbora, ali takve zahteve najčešće odbija.

Birački odbor ima svoj stalni i prošireni sastav. Stalni sastav biračkog odbora imenuje nadležna izborna komisija, a prošireni sastav se sastoji od stalnog sastava i od onih članova koje su u birački odbor imenovali predlagači kandidata, odnosno izbornih lista. Izborna komisija, sem što imenuje stalni sastav biračkog odbora, takođe prima predloge i odobrava imenovanja u njegov prošireni sastav. Predsednik biračkog odbora se regrutuje iz redova stalnog sastava biračkog odbora.

Od momenta kada se birački odbor proširi, on uvek radi u proširenom sastavu. Prava i obaveze članova stalnog i proširenog sastava biračkog odbora su iste, uključujući i naknadu za rad (čiju visinu propisuje Centralna izborna komisija).

Članovi biračkog odbora mogu biti birači sa aktivnim biračkim pravom, čije stalno prebivalište je na teritoriji opštine ili grada u kojima je i biračko mesto. Ovde su namerno navedene reči "teritoriji opštine ili grada", a ne "teritoriji izborne jedinice" što bi bilo logičnije. Razlog tome je što se u praksi često prepliću nadležnosti opštinskih izbornih komisija i izbornih komisija izbornih jedinica; to uzrokuje da jedini siguran način da imenovanje u birački odbor bude prihvaćeno, biva taj da se imenuju ljudi koji odgovaraju i jednoj i drugoj izornoj komisiji, tj. njihovim nadležnostima i mogućnostima kontrole.

Dodatni uslovi koje članovi biračkog odbora (bez obzira da li stalnog ili proširenog sastava) moraju da zadovolje su:

- da nisu ujedno i kandidati u onoj izornoj jedinici na čijoj se teritoriji nalazi biračko mesto;
- da nisu u srodstvu sa drugim članom biračkog odbora;
- da nisu u srodstvu niti sa jednim od kandidata u onoj izornoj jedinici na čijoj se teritoriji nalazi biračko mesto.



Članovi biračkog odbora ne smeju biti u međusobnom srodstvu ili u srodstvu sa nekim od kandidata.

U postupku imenovanja, budući članovi biračkih odbora moraju pribaviti i sledeće dokumente:

- potvrdu o biračkom pravu;
- potvrdu o stalnom boravku (dovoljna je i fotokopija važeće lične karte);
- eventualno, i druga dokumenta koja zatraži nadležna izborna komisija.

Izborna komisija, nakon što predlagač imenuje svoje članove proširenog sastava biračkog odbora i za njih dostavi potrebnu dokumentaciju, izdaje potvrdu o članstvu u biračkom odboru, čime imenovani i zaista postaje član biračkog odbora. Najčešće, komisija raspoređuje buduće članove biračkog odbora u izborna mesta po rasporedu koji se nalazi u zahtevu predlagača, ali treba napomenuti da je ništa ne obavezuje da taj raspored ispoštuje.

U svaki od biračkih odbora predlagač može da imenuje po jednog člana i jednog zamenika člana proširenog sastava biračkog odbora. Njihova prava i dužnosti su manje-više iste, a smisao je u tome da se oni mogu međusobno smenjivati tokom dugotrajnog i ponekad napornog perioda pripreme izbora i samog izbornog dana.

Ukoliko se istog dana održava više izbora, za njihovo sprovođenje je zadužen jedan birački odbor.

### 2.2.1. Priprema za izbore – prijem biračkog materijala

Zaduženja člana biračkog odbora počinju nekoliko dana pre samog održavanja izbora. Predsednik biračkog odbora treba da kontaktira sa članovima biračkog odbora i da organizuje sastanak na kojem će se svi međusobno upoznati, saznati gde se nalazi biračko mesto, kako će ono biti organizovano, dogovoriti se oko satnice, itd. Birački odbor bi u punom sastavu trebao da primi izborni materijal 48 sati pre izbora, o čemu se sastavlja zapisnik o primopredaji.



U okviru ovog zapisnika, moguće je unositi i primedbe. Izborni materijal se zatim pečati i odlaže na mesto gde će se nalaziti do dana izbora. Izborni materijal treba da sadrži:

- onoliko izvoda iz biračkog spiska, koliko se izbora održava;
- za svake od izbora, po šest primeraka zapisnika o radu biračkog odbora (u ove obrasce se upisuju, između ostalog, utvrđeni rezultati izbora: obratite pažnju, da ako se sastoje od više listova, svaki pojedinačni list mora biti pečaćen)
- zbirne izborne liste (koje sadrže kompletne informacije o svim kandidatima i osobama na izbornim listama) - po dva komada za svake od izbora;
- glasački listići - broj glasačkih listića bi trebalo da odgovara broju birača upisanih u birački spisak, ali to najčešće nije slučaj; male razlike nisu problem ali se u svakom slučaju u zapisnik o primopredaji mora uneti broj zaprimljenih listića;
- kontrolni listić, za svaki od izbora po jedan; ovaj listić se ubacuje u kutiju u prisustvu prvopridošlog birača i služi za potvrdu njene ispravnosti;
- posebne i službene kovertе;
- potvrde o izbornom pravu;
- oglas o raspisivanju izbora - za svaki od izbora koji se održavaju po jedan;
- Rešenje o određivanju biračkog mesta;
- Rešenje o imenovanju članova biračkog odbora;
- pravila o ponašanju na biračkom mestu;
- pravila za rad biračkog odbora;
- izvodi iz zakona koji se odnose na izbore koji se održavaju.

## 2.2.2. Jutro pred izbore

Članovi biračkog odbora na biračko mesto dolaze bar sat vremena pre nego što se biralište otvara. Oni tada treba da provere stanje biračkog materijala (da li odgovara zapisniku o primopredaji i da li je ispravan) i prostorija u kojoj se biračko mesto nalazi. Na biralištu moraju biti obezbeđeni uslovi za tajnost glasanja, na vidna mesta moraju se rasporediti kutije, zastave, zvanični oglasi i uputstva. Članovi biračkog odbora bi takođe trebalo da provere i okolinu biračkog mesta. Naime, zakonom je propisano da na samom biračkom mestu i na udaljenosti do 50 metara od ulaza ne sme biti istaknutih simbola stranaka niti drugog propagandnog materijala i poruka. Ukoliko se ovaj uslov ne ispoštuje, to je dovoljan razlog da se ponište rezultati izbora na tom biračkom mestu. Naša izborna praksa govori, da su članovi biračkog odbora sa grafitima i plakatima u "zabranjenoj" zoni najlakše izlazili na kraj – krečenjem.

Članovi biračkog odbora pre otvaranja birališta treba da se dogovore i o međusobnoj podeli posla, kao i o ritmu smenjivanja na pojedinim poslovima. Ne treba zaboraviti da podela posla obuhvata i određivanje članova biračkog odbora koji će sprovoditi glasanje van biračkog mesta i vremena kada će to činiti.

### **2.2.3. Glasanje je u toku**

Kada prvi birač dođe na biračko mesto, treba ponovo proveriti glasačke kutije, popuniti kontrolne listiće i ubaciti ih u kutije. Kontrolni listić potpisuju svi članovi biračkog odbora, kao i dotični birač. Ova procedura se ponavlja sa onoliko kontrolnih listića koliko se tog dana izbora održava.

Kada birač uđe na biračko mesto, on saopštava biračkom odboru svoje ime i prezime i adresu stanovanja, legitimišući se pri tome ličnom kartom ili pasošem. Ukoliko poseduje poziv za glasanje, prikazuje i njega. Član biračkog odbora koji je zadužen za to, pronalazi birača u biračkom spisku i zaokružuje broj pored njegovog imena i prezimena. U principu, to bi trebalo da se radi u svim biračkim spiskovima, kojih ima onoliko koliko se izbora održava. Ovo stoga, što u takvim slučajevima birač ima pravo da zatraži da na nekim izborima glasa, a na nekima ne. To mu se mora omogućiti, ali pri tome treba voditi računa u kojim spiskovima mu se zaokružuje ime, a u kojima ne, i koji mu se glasački listići uručuju.

Drugi član biračkog odbora mu potom daje listiće za glasanje, uz prateće objašnjenje o tome kako se glasa. Birač potom odlazi iza paravana, samostalno popunjava glasački listić i presavlja ga tako, da se ne vidi kako je glasao. Zatim dolazi do glasačkih kutija i ubacuje svoje listiće u njih. Ukoliko je u toku samo jedno biranje, nije bitno u koju glasačku kutiju ubacuje listić; ukoliko je istovremeno u toku više izbora, na prednjoj strani kutija treba da budu nalepljene kopije glasačkih listića, tako da birač na osnovu toga može odrediti

koji listić ubacuje u koju kutiju. Pri tome mu pomaže član biračkog odbora koji dežura kraj kutija. Taj član takođe vizuelno kontroliše da li je u kutiju ubačen samo jedan glasački listić.

Ukoliko se dogodi da birač krene da napusti biračko mesto, a da pre toga nije ubacio listić u kutiju, treba ga na to upozoriti. Ukoliko on insistira da izađe, nema načina da se u tome zaustavi. Ovo po zakonu ne ugrožava regularnost glasanja. Međutim, nikako se ne sme dozvoliti da birač izađe iz prostorije, da se potom vrati i tek onda ubaci glasački listić u kutiju uz opravdanje da je zaboravio da to uradi na vreme.

Na biračkom mestu treba izbeći gužvu. U prostorije za glasanje se pušta samo onoliko ljudi, koliko slobodnih mesta u datom trenutku ima iza paravana za glasanje. Takođe, birački odbor bi trebalo da spreči glasan razgovor i buku na biralištu. Osim što se ne smatra odrazom lepog vaspitanja, buka i metež doprinose pojavi nepravilnosti.

Članovi biračkog odbora moraju paziti da tajnost glasanja ne bude povredena, a da birači ne budu ometani tokom glasanja. O svim uočenim nepravilnostima treba obavestiti ceo birački odbor i zahtevati da one budu unete u zapisnik. O tome treba obavestiti i izborni štab stranke, kao i stranačkog predstavnika u nadležnoj izbornoj komisiji. Za sve vreme glasanja, jedan od dva predstavnika u biračkom odboru (član ili zamenik člana), mora biti prisutan na biralištu.

Ukoliko neko dođe sa ličnim dokumentom u kome adresa ne odgovara onoj na biračkom spisku, potrebno je uporediti i matične brojeve. Ukoliko se oni podudaraju, biraču se obično dopušta da pristupi glasanju.



U slučaju izbijanja nereda na biralištu, birački odbor treba da interveniše, ali isključivo opominja-njem i pozivima na smirenje. Ukoliko to ne pomogne, potrebno je privremeno prekinuti glasanje na biračkom mestu i pozvati policiju. Policajci na dužnosti, inače, bez poziva ne smeju da dolaze na biračko mesto, a ukoliko to ipak učine, to se smatra teškim prekršajem izborne procedure.

Podrazumeva se da članovi biračkog odbora sve vreme treba da paze i na druge moguće povrede reda na biralištu (konzumiranje hrane i pića, korišćenje sredstava veze...).

U našoj izbornoj praksi je bilo primera da na nekom biračkom mestu ponestane biračkog materijala (najčešće, glasačkih listića) te da stoga deo materijala sa jednog biračkog mesta treba ustupiti drugom biračkom mestu. Ovo je dozvoljeno (iako nije baš najkorektnije), ali uz uslove da sve "transakcije" te vrste obavezno idu preko nadležne izborne komisije, da se one pri tome unesu u zapisnike na oba biračka mesta, a da prebrojavanje tako ustupljenog biračkog materijala na oba mesta rade svi članovi biračkog odbora.

Svaki glasač mora glasati lično i uz prikaz ličnog dokumenta. Za onemoćala lica, koja nisu u stanju da dođu na biralište a želela bi da glasaju, sprovodi se posebna procedura (ovo se ne odnosi na birače koji su npr. zauzeti poslom, već isključivo na one čija je sprečenost zdravstvene prirode). Sama procedura kod birača u kući je već detaljno opisana, a ovde treba napomenuti samo da parovi koji "idu na teren" moraju biti iz različitih stranaka, kao i to da oni po povratku na biračko mesto, kovertu otvaraju pred svim ostalim članovima biračkog odbora. Svi članovi se na taj način uveravaju u to da se u zajedničkoj koverti nalazi potvrda o biračkom pravu, zaokružuju redni broj birača u biračkom spisku, a unutrašnje kovertu neotvorene ubacuju u glasačku kutiju.

#### 2.2.4. Prebrojavanje glasova i pravljenje zapisnika

Prebrojavanje glasova se obavlja po zatvaranju biračkog mesta. Ukoliko se istovremeno održavalo više izbora, za svake od njih se prebrojavanje obavlja posebno. U zapisnik sa biračkog mesta treba uneti sledeće podatke:

- broj birača upisanih u birački spisak;
- broj birača koji su glasali na biračkom mestu;
- broj birača koji su glasali van biračkog mesta;
- ukupni broj birača koji su glasali – mora biti zbir prethodna dva broja;
- broj primljenih glasačkih listića;
- broj neupotrebljenih glasačkih listića;
- broj upotrebljenih glasačkih listića - broj upotrebljenih glasačkih listića mora biti manji ili jednak ukupnom broju birača koji su glasali, nikako veći; zbir brojeva neupotrebljenih i upotrebljenih glasačkih listića može biti manji ili jednak broju primljenih glasačkih listića, nikako veći; dozvoljena razlika može da potiče od izlaska nekog od birača sa birališta zajedno sa listićem; nedozvoljena razlika znači da je neko ubacio više od jednog listića, što je direktan osnov da se glasanje na tom biračkom mestu poništi;
- broj nevažećih (nepravilno popunjenih) glasačkih listića;
- broj važećih glasačkih listića - broj važećih i broj nevažećih glasačkih listića mora u zbiru biti jednak broju upotrebljenih glasačkih listića;
- broj glasova koji su dobili pojedini kandidati - zbir ovih brojeva mora biti jednak broju važećih glasačkih listića.

Do svih ovih podataka se dolazi isključivo prebrojavanjem, a ne sabiranjem ili oduzimanjem da bi se brojke uklopile. Kad se dobije neki od rezultata, on se unosi u zapisnik, da bi se otklonila mogućnost kasnijih manipulacija. To, dakako, podrazumeva veoma pažljivo brojanje - najmanje dva puta sa istim rezultatom za svaki od navedenih podataka.



Izborni materijal se proverava prebrojavanjem, a ne sabiranjem.

Najpre se utvrđuje broj neupotrebljenih glasačkih listića. Oni se stavljaju zasebno, pečate i sklanjaju. Potom se brojanjem sa biračkog spiska dolazi do broja birača koji su glasali. Stolovi se zatim čiste, a otvaraju se kutije, uz proveru da li se u njima nalazi kontrolni listić (ukoliko se ne pronade, glasanje se na takvom biračkom mestu poništava). Prebrojavaju se svi zatečeni (upotrebljeni) glasački listići, nakon čega se odvajaju važeći od nevažećih. Pri tome, glasački listić se smatra nevažećim, ukoliko je ili nepopunjen ili se ne može jednoznačno utvrditi kako je birač glasao.

Važeći i nevažeći listići se zasebno prebrojavaju, a nevažeći se sklanjaju sa stola. Važeći listići se potom razdvajaju po tome za koga je glasano na njima, a ti glasovi se pojedinačno broje. Na osnovu svega što je opisano, sastavlja se zapisnik. On je najvažnije dokazno sredstvo o toku izbornog postupka i rezultatu izbora na jednom biračkom mestu. Po pravilu, zapisnik bi trebalo da potpišu svi članovi biračkog odbora, a ukoliko neko ima primedbu na tok glasanja, prebrojavanje glasova ili neku drugu, može je uneti u za to predviđeni deo zapisnika. Zakon ne definiše precizno šta se dešava kada neki od članova biračkog odbora odbije da potpiše zapisnik, a naša pravna praksa se do sada vrlo različito ponašala u takvim slučajevima.

Zapisnik se sastavlja u više istovetnih primeraka, od kojih četiri mogu dobiti predstavnici četiri najbolje plasirane stranke ili kandidata na tom biračkom mestu. Ovo je veoma bitno, jer to znači da zapisnici kasnije nisu dostupni svima. Jedna kopija zapisnika se javno ističe na biračkom mestu tokom narednih 48 časova, tako da i ostali zainteresovani (kao i birači) u tom roku

mogu videti rezultate izbora na tom biračkom mestu. Zapisnici se kasnije sklanjaju, a iskustvo sa prethodnih izbora kaže da je do njih (a i do bilo kakvih rezultata izbora na biračkim mestima) kasnije teško ili nemoguće doći. Ovo i pored toga što zakon propisuje da su rezultati izbora javni.

### 2.3. "Standardne procedure" izbornih krađa

Izborne krađe nisu "specijalitet" samo ovih područja. Podaci o izbornim krađama raznih vrsta se provlače kroz vekove, i imaju neke zajedničke imenitelje. Kao prvo, na izborima se krađe onda kada se veruje da se legalnim putevima ne može ostvariti izborni cilj; vrlo su retke krađe "za svaki slučaj".

Nadalje, na izborima krađu oni koji veruju da za svoje delo neće biti kažnjeni. To podrazumeva postojanje rupa i korupcije u pravosudnom i policijskom sistemu, zapravo nedostatak onoga što se inače naziva "pravnom državom".

Na izborne rezultate se, suprotno načelu slobodnih i poštenih izbora može uticati i drugim sredstvima, koji se ne mogu striktno podvesti pod termin "izborna krađa". Širenje glasina, pritisci putem političke policije, medijska neravnopravnost i drugi vidovi vaninstitucionalnog delovanja su perfidni metodi čija primena, na žalost, nije dovoljno retka. Ukoliko ti postupci daju rezultat, sama izborna krađa postaje nepotrebna; a u kombinaciji sa primenom metoda

"čiste" izborne krađe, gotovo da garantuju "izborni" uspeh. Mnoge od takvih metoda gotovo da nisu prepoznatljive ukoliko oni koji ih upotrebljavaju ne prelaze odgovarajući nivo drskosti, pa ih stoga glasači nisu ni svesni. Glasine o pojedinim stranačkim liderima ponekada deluju toliko istinito, i gotovo da ih čine simpatičnim - ali ne i osobama za koje biste glasali.

Minutaža posvećena raznim strankama na televiziji može biti gotovo identična, ali je pitanje koliko se u prilogima govori afirmativno o svakoj od njih; takođe, pitanje je koje se ideje protežiraju u preostalom delu programa, i ko iza njih stoji na izborima. Svuda u svetu će u vreme izborne tišine državni funkcioneri putovati u inostranstvo, držati važne sastanke, otvarati nove mostove, a o tome će izveštavati mediji - iako se većina zvaničnika nalazi na izbornim listama vladajuće stranke. Nije nepoznata ni tehnika stvaranja "satelitskih" stranaka koje treba da odvuču deo glasova od oponenta. Ovakve "satelit" stranke mogu imati naziv sličan onoj koja bi trebalo da bude oštećena, a mogu i lažno zastupati stavove nalik njenim.

Na samim izborima se, naravno, najuspešnije krađe kada nema kontrole. Poznati su primeri (uglavnom iz ruralnih i zabačenih područja) da izborna mesta nisu ni otvarana, a da su svi upisani birači zvanično glasali za jednog kandidata ili stranku. Ponegde bi veći deo biračkog odbora u vreme ručka napravio pauzu, a kada bi se vratili, imali bi šta da vide; odziv je u međuvremenu bio ogroman, i to uglavnom "mrtvih duša" i drugih lica čija promena boravka nije evidentirana u biračkom spisku, a odavno su se odselili.

Od kada je u Australiji prvi put na svetu primenjeno tajno glasanje, direktna kupovina glasova je, verovalo se, onemogućena. Ali, oni čiji je zanat da manipulišu izborima su se dosetili nečeg drugog, a ta tehnika je dobila ime "metod belog listića". Kupljen ili ucenjen (gubitkom radnog mesta, na primer) glasač bi pre izbora dobio regularan glasački listić, na kojem je već zaokruženo ime odgovarajućeg kandidata ili izborne liste; glasač u tom slučaju mora da ode na biralište, da tamo, kao i svi ostali, preuzme prazan glasački listić, u kutiju ubaci onaj već zaokruženi, a kao dokaz da je sve uradio kako mu je naređeno, nadzorniku vraća prazan ("beli") listić sa biračkog mesta. Doduše, onome ko je dobio takvo naređenje ostaje mogućnost da na već zaokruženom listiću zaokruži još jedno ime kako glas ne bi bio važeći, no na taj način šteta biva tek malo manja - ali je i dalje ogromna.

Dešavalo se i da članovi biračkog odbora namerno poništavaju listiće tokom prebrojavanja. Kako je važeći samo onaj glasački listić na kojem je potpuno jasno kome je glasač dao svoj glas, listići na kojima su zaokružena dva kandidata ili izborne liste nisu važeći. Ukoliko se ne vodi računa kod prebrojavanja glasova (nakon što se listići istresu iz kutije) moguće je na nekim listićima zaokružiti još jedno ime, i na taj način praktično poništiti glas dat protivničkoj stranci.

Autor ovog teksta je, kao član biračkog odbora, svojim očima video kako je članica stalnog sastava biračkog odbora (dakle, ne predstavica neke od stranaka, već aktivistkinja lokalne mesne zajednice), koja je u tom trenutku

glasačima delila listiće, zajedno sa njima glasačima davala i - poklon džepne kalendare jedne od stranaka !

Kada se na biračkom mestu utvrde ozbiljnije nepravilnosti, glasanje na njemu automatski mora da se ponovi, najčešće kroz nedelju dana. Na takvim ponovljenim izborima odziv po pravilu biva veoma nizak, tako da ponavljanje u principu može odgovarati samo onima koji na tom mestu gube. Na taj način je

moguće ukupni broj glasova u izbornoj jedinici za (na tom biračkom mestu) pobedničku listu, smanjiti za nekoliko stotina, što je veoma mnogo. Treba samo unapred znati da će rezultati biti loši i - napraviti neki prekršaj. Na primer, dovoljno je da jedan glasač ubaci umesto jednog više glasačkih listića koje je prethodno dobio u svojim stranačkim prostorijama. U tom slučaju, u kutiji se javlja višak listića, što po automatizmu, "obara" glasanje na tom mestu.



Izborne krađe postoje otkada i izbori.  
Svaki nedozvoljeni uticaj na rezultat izbora smatra se izbornom krađom.

Ukoliko postoji i veza sa pristrasnim sudstvom, lepeza mogućnosti za izvođenje izbornih krađa se dodatno širi. Kada ne preterano poštenu i neutralni predsednik biračkog odbora shvati da rezultati nisu dobri, on nakon prebrojavanja glasova može ubaciti još "ispravno zaokruženih" listića i falsifikovati zapisnik. Ukoliko kasnije naiđe na razumevanje kod sudije, koji više veruje njemu nego ostalim članovima biračkog odbora, krađa je izvršena. Takav "sudija sa razumevanjem" istovremeno ne mora uvažiti žalbu neke druge stranke na sprovođenje izbornog postupka, iako je ona osnovana; ili može poništiti rezultate na biračkom mestu na osnovu naknadnih izjava "očevidaca", naravno, ako je stranka koju on preferira loše prošla na tom biračkom mestu...

Obratite pažnju: svi metodi za sprovođenje masovne izborne krađe zahtevaju direktno učešće delova državnog aparata u tome. Biračke listiće štampa država; oni se smeju naći samo u propisanoj količini, samo na biračkim mestima - a ne i u stranačkim ili nekim drugim prostorijama. Zapisnike štampa država; niko ne može imati više primeraka zapisnika, od onog koji je zakonom propisan, baš zato da ne bi bilo naknadnog falsifikovanja rezultata. Sudstvo je državno; ono ne sme odlučivati po nečijoj volji, već po pravdi i zakonu. Biračka mesta određuju i njihovo funkcionisanje kontrolišu državni organi; ako se neka od birališta ne otvore, na njima niko ne može ni glasati. Biračke spiskove ažuriraju državni organi; mrtvim dušama i odseljenima nije mesto na njima.

Naravno, iskustvo "starijih" demokratija je pokazalo da svemu ovome ima leka. Više puta ponovljeni slobodni izbori, uz mirne smene vlasti, imaju težnju da značajno smanje broj pojava kao što su pristrasnost medija, jednostranost

sudstva, neefikasnost policije, nedemokratski zakoni... Time se izborne porevare ne ukidaju u potpunosti, ali se njihova "cena" diže do te mere, da se naprosto ne isplati činiti ih. Sličan proces se sada dešava i u našoj zemlji. Od uvođenja višestranačkog sistema (1990.) do danas, cena izborne prevare je višestruko uvećana, mada verovatno ne i dovoljno. Ukoliko se ostvari dobra kontrola na svim nivoima - od birališta do Centralne izborne komisije - prostor za izbornu prevaru se smanjuje toliko, da je ona ili suviše rizična, ili se dešava retko i u malom obimu da ne utiče bitno na rezultate izbora.

## 2.4. Pravni lekovi u slučaju neregularnosti



Prvi pravni lek koji se koristi u slučaju nepravilnosti tokom izbornog postupka je prigovor. Svaki birač, kandidat, podnosilac izborne liste i član biračkog odbora može podneti prigovor nadležnoj izbornoj komisiji. Ovakav prigovor se može podneti kako zbog nepravilnosti u postupku predlaganja kandidata, tako i zbog povrede izbornog prava tokom izbornog postupka. Rok za podnošenje prigovora je 24 časa od trenutka kada se dogodila radnja koju podnosilac prigovora smatra nepravilnom. Naravno, prigovor se podnosi pismeno. Izborna

komisija je dužna da u roku od 48 časova od trenutka prijema prigovora donese odgovarajuće rešenje. Ukoliko to ne učini, smatra se da je prigovor usvojen. Razlog za ulaganje prigovora mora biti povreda odredaba izbornog zakona.

Ukoliko prigovor bude odbačen, protiv rešenja kojim je to urađeno se može uložiti žalba nadležnom sudu. Rok za podnošenje žalbe je 48 sati nakon što je primljeno rešenje na koje se ona odnosi. Žalba se fizički prosleđuje preko iste izborne komisije koja je donela spomenuto rešenje, a ona je dužna da žalbu prosledi nadležnom sudu u roku od 24 časa od momenta kada je žalba uložena. Po zakonu, sud će svoju odluku doneti najkasnije za 48 časova od prijema žalbe sa spisima.

Treći, vanredni, pravni lek (u slučaju odbijanja žalbe) je zahtev za zaštitu zakonitosti. On se uručuje republičkom javnom tužiocu, a treba reći da on u tom slučaju raspolaže diskriminacionim pravom - odnosno, ne mora ga uzeti u obzir.

Treba naglasiti i da je u slučaju izbornih sporova zakonom isključeno pravo da se pred Vrhovnim sudom ulaže zahtev za revizijom ili za vanrednim sudskim sporom. Takođe, naši izborni zakoni ne sankcionišu posebno povrede prava podnosioca lista u sferi javnog predstavljanja (medija i slično). Na deo ovih povreda se mogu primeniti odredbe članova Zakona o javnom informisanju, oko koga se inače u našem društvu vodi velika polemika.

Sve napred rečeno se odnosi na sve povrede izbornog zakona. No, određene povrede ovog zakona se tumače kao krivična dela. Članovi biračkih odbora ih moraju poznavati, o njima voditi računa i obavezno ih konstatovati ili u okviru



zapisnika, ili kao posebnu belešku. Na osnovu toga se podnosi krivična prijava, a ovde će se navesti povrede koje se smatraju krivičnim delima (po važećem Zakonu o izboru narodnih poslanika).



**Kod svakog, pa i najmanjeg narušavanja regularnosti izborne procedure neophodno je primeniti sve raspoložive pravne lekove**

Zakonske sankcije predviđene su u sledećim slučajevima kršenja regularnosti izbornog postupka:

- ukoliko se izmeni broj datih glasova dodavanjem ili oduzimanjem glasačkih listića (kazna zatvora do 3 godine, za lice koje to učini u vršenju dužnosti u vezi sa izborima)
- ukoliko se objavi rezultat glasanja koji ne odgovara obavljenom glasanju (kazna zatvora do 3 godine, za lice koje to učini u vršenju dužnosti u vezi sa izborima)
- ukoliko se protizakonito ne uvede birač u spisak, ili se izbriše sa tog spiska (kazna zatvora od tri meseca do tri godine, za lice koje to učini u vršenju dužnosti u vezi sa izborima; do jedne godine, za sva ostala lica)
- ukoliko se silom, ozbiljnom pretnjom, podmićivanjem ili na drugi način utiče na nekog, ili se on prinudi, da ne glasa uopšte ili da glasa na određeni način (kazna zatvora od tri meseca do tri godine, za lice koje to učini u vršenju dužnosti u vezi sa izborima; do jedne godine, za sva ostala lica)
- ako neko pozove glasača na odgovornost zbog glasanja ili neglasanja, ili traži od njega da kaže kako je glasao ili zašto nije glasao (kazna zatvora od tri meseca do tri godine, za lice koje to učini u vršenju dužnosti u vezi sa izborima; do jedne godine, za sva ostala lica)
- ako neko glasa više od jedanput, ili glasa u ime nekog drugog lica (kazna zatvora od tri meseca do tri godine, za lice koje to učini u vršenju dužnosti u vezi sa izborima; do jedne godine, za sva ostala lica)
- ako neko uništi, ošteti, oduzme ili prikrije glasački listić kojim je glasano, neki drugipredmet ili dokument namenjen izborima ili glasanju (kazna zatvora od tri meseca do tri godine, za lice koje to učini u vršenju dužnosti u vezi sa izborima; do jedne godine, za sva ostala lica)

- ukoliko se povredi tajnost glasanja (kazna zatvora od tri meseca do tri godine, za lice koje to učini u vršenju dužnosti u vezi sa izborima; do šest meseci, za sva ostala lica)
- novčane kazne su predviđene za: onemogućavanje predstavniku izborne liste ili drugom članu organa za sprovođenje izbora da prati rad ovog organa; za korištenje pejdžera, mobilnih telefona i drugih sredstava komunikacije na biračkom mestu; kao i za pravljenje nereda na biračkom mestu koje je proizvelo prekid glasanja na njemu.

### Članak 3

---

## **Kako se glasovi birača preračunavaju u mandate**

**Rezultati izbora ne zavise samo od broja glasova koji su osvojeni, već i od načina na koji se dobijeni glasovi pretvaraju u mandate**

Nakon što birači izađu na birališta i daju svoje glasove, oni se broje i na neki način pretvaraju u mandate - uslovno rečeno, određuje se ko je pobednik, a ko je izbore izgubio. Postoji više načina kako se to može uraditi, a oni mogu dati različite rezultate čak i sa istim brojem osvojenih glasova. Zvuči pomalo neobično, ali je tako. Stoga je odabir načina kojim se glasovi pretvaraju u mandate veoma bitan i najčešće se reguliše izbornim zakonom.

Postoje dva osnovna modela preračunavanja glasova u mandate: većinski i proporcionalni. Ovo je toliko važna podela, da neretko govorimo o većinskim ili o proporcionalnim izborima, odnosno o većinskim ili proporcionalnim izbornim sistemima. Od načina preračunavanja glasova u mandate u toj meri zavise konačni izborni rezultati, da se birači ponekad opredeljuju za koga će glasati baš na osnovu toga koji je sistem preračunavanja u upotrebi. Postoje i metodi koji nastoje da iskoriste dobre strane oba ova modela, i njih nazivamo kombinovanim metodama. Ovde smo posebno dužni da napomenemo da ćemo u ovom tekstu, u želji da izbegnemo preopširno izlaganje, uglavnom posmatrati većinski i proporcionalni sistem u onim oblicima u kojima se oni danas javljaju kod nas (a i u većem delu sveta). To znači da uzimamo kao

osnovnu pretpostavku da se većinski sistem primenjuje u onim izbornim jedinicama u kojima se bira samo jedan predstavnik; takođe, pretpostavićemo da se proporcionalni sistem primenjuje onda kada se u okviru iste izborne jedinice bira više predstavnika glasanjem za neku od predloženih stranačkih lista. Iako izborna praksa poznaje izuzetke od ovakve podele, mi ćemo dalja objašnjenja bazirati na njoj kako bi čitaocu - koji nije stručnjak za izborne sisteme - omogućili lakše praćenje štiva.

Dva navedena osnovna metoda za raspodelu mandata su već na prvi pogled lako prepoznatljiva. Kada se glasa po većinskom principu, glasa se za pojedinačnog kandidata. Uz njegovo ime i prezime može stajati naziv stranke koja ga je predložila, ali ipak ostaje činjenica da se u suštini glasa za njega, a ne za onoga ko ga je predložio. Kod proporcionalnog sistema je obrnuto. Tu se birač češće opredeljuje za stranku koja je predložila listu sa kandidatima. Uz naziv stranke, na listi bi trebalo da stoji ime i prezime onoga ko se nalazi na prvom mestu na toj listi, možda čak i imena i prezimena (i drugi podaci) svih ljudi koji su na njoj; no, birači u našem izbornom sistemu (proporcionalni sistem sa zatvorenom listom) nemaju direktnog uticaja na to koji će od kandidata sa liste biti izabran. Takođe, ne treba upadati u grešku - ne glasa se ni za za tzv. nosioca liste (u pitanju je ime i prezime osobe koja je najčešće lider stranke - predlagača) pošto se on ne mora nalaziti, a najčešće se i ne nalazi na listi.

Sledi pregled najvažnijih metoda preračunavanja glasova u mandate, pretežno onih koji su kod nas korišteni, onih koji su to sada, i onih za koje u javnosti postoje ozbiljniji predlozi da se uvedu u upotrebu.

### 3.1. Većinski sistem

**Kod većinskog sistema, mandat se dodeljuje samo onome ko je dobio najveći broj glasova**

Može se reći da je većinski sistem prvi koji se koristio za odabir predstavnika birača u organima vlasti. Osnovno kod većinskog sistema je da se mandat dodeljuje onome - i samo onome - ko je ostvario najveći broj glasova. Teoretski, glasanje po većinskom sistemu takođe može da se obavlja za izbornu listu, a ne za pojedinog kandidata (u tom slučaju svi raspoloživi mandati se dodeljuju listi koja je ostvarila najveći broj glasova) ali je to u praksi veoma retko.

Najveći kvalitet većinskog sistema je u tome što se glasanje obavlja direktno za čoveka. Ovo pretpostavlja veću odgovornost izabranog kandidata prema svom biračkom telu, nego što je to slučaj kod proporcionalnog sistema. Ali, taj kvalitet se zaista ostvaruje samo kada se biranje vrši u malim zajednicama, gde stanovništvo poznaje kandidate. Stoga, većinski sistem najviše odgovara prirodi lokalnih izbora u ruralnom području i u manjim mestima. Kada se ne koristi sa tim ograničenjima, on generalno pokazuje jednu manu: sastav predstavničkog tela izabranog po ovom principu ne odslikava dovoljno dobro lepezu političkih snaga u zemlji, već favorizuje najjače stranke koje su najčešće izrazito populistički orijentisane.

Drugi kvalitet koji se pripisuje većinskom sistemu je da omogućuje formiranje stabilnih predstavničkih tela, sa stabilnim izvršnim organima. Ovo je direktna posledica već navedene osobenosti ovog sistema, da favorizuje jače i za šire biračko telo prihvatljivije stranke, a marginalizuje ostale. Na taj način se, naročito u mladim demokratijama, često može dobiti stabilan parlament u društvu koje je sve, samo ne stabilno.

Podrazumeva se da zamerke većinskom sistemu izbora ne važe onda kada je ovakav sistem praktično jedini mogući, kao što je to slučaj npr. kod izbora predsednika države. No, ni tada nije svejedno koja će se varijanta većinskog sistema koristiti.

Osnovna podela većinskog sistema raspodele mandata je po kriterijumu koji omogućuje osvajanje mandata. Izbor većinskim sistemom može biti po kriterijumu relativne većine - i tada je poznat po nazivu jednokružni većinski sistem - ili po kriterijumu apsolutne (natpolovične) većine.

#### 3.1.1. Jednokružni većinski sistem

U pitanju je sistem izbora čiji je osnovni, a neki bi rekli i jedini, kvalitet da je veoma jednostavan. Birači u ovom slučaju samo jednom izlaze na birališta. Rezultate izbora je veoma lako odrediti: pobeđuje onaj kandidat koji je dobio najviše glasova, bez obzira da li to predstavlja više od polovine ukupnog broja glasova ili ne.

Ovakav sistem omogućava da pobjedu odnese i kandidat koji ima, procentualno gledano, veoma malu podršku među biračima, i to predstavlja osnovnu zamerku ovom sistemu. Ovaj sistem u nekim zemljama postoji iz istorijskih razloga, a njegovu primenu zagovaraju one stranke koje za sebe smatraju da su pojedinačno najjače, ali nisu dovoljno prihvatljive za veliki broj birača. Primena ovakvog sistema stoga primorava ostale takmace da prave formalne ili neformalne izborne koalicije, koje najčešće čini više manjih ali po biračkom telu bliskih stranaka, koje se samo na taj način mogu uspešno suprotstaviti pojedinačnom favoritu. Ovakvi savezi često uspevaju da odnesu pobjedu, i to predstavlja put da izabrani predstavnici imaju veći legitimitet (odnosno, veći broj glasova iza sebe). No, treba znati da sistem koalicija predpostavlja neku vrstu "izbora pre izbora" u kojima stranke koje čine koaliciju međusobno određuju broj i raspored kandidata za svaku stranku pojedinačno. Ovaj postupak najčešće protiče bez dovoljnog učešća biračkog tela, što je sa tačke gledišta osnovne ideje višestranačke demokratije veoma sumnjivo. Iz ovih razloga, može se reći da jednokružni većinski sistem u parlamentu može dati veoma iskrivljenu sliku političkih snaga.

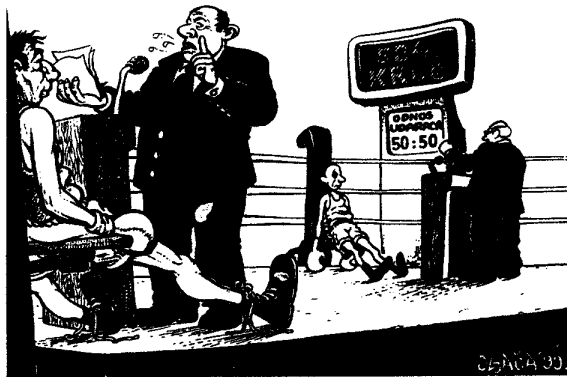
U našoj zemlji, ovakav sistem je primenjen za izbor poslanika u Skupštinu Vojvodine 1992. godine (i to samo jednom), a sada je sastavni deo novog Zakona o lokalnoj samoupravi.

### 3.1.2. Dvokružni (višekružni) većinski sistem

Ovaj sistem se naziva još i sistem apsolutne (natpolovične) većine. Biranje se vrši tokom dva ili više krugova izbora. Ukoliko neki od kandidata već u prvom krugu osvoji više od polovine glasova, on se smatra pobednikom, a izbori se prekidaju. Ukoliko se to ne dogodi, što je daleko češći slučaj, bolje plasirani kandidati prolaze u naredni krug, a lošije plasirani otpadaju. Izbori se ponavljaju, sve dok neki kandidat ne dobije natpolovičnu većinu. Ovo je, u opštem slučaju, opis višekružnog glasanja, koji u ovom obliku ima jednu veliku manu: posle nekoliko krugova, birači se zamore, tako da je odziv na biralište mali. Stoga je mnogo češće u upotrebi dvokružni većinski sistem, koji je skraćena varijanta višekružnog, prema kojoj u drugi krug prolaze samo dva najbolje plasirana kandidata, između kojih se tada odlučuje o pobedniku izbora. Pobednik u tom slučaju mora odneti natpolovični broj glasova, čime je osnovni zahtev sistema apsolutne većine zadovoljen. Cilj ovakve procedure je da pobednik u jednoj izbornoj jedinici dobije natpolovičnu podršku birača, što bi trebao biti i osnovni motiv za primenu većinskog sistema raspodele mandata.

Kod nas je u upotrebi samo dvokružni (a ne i višekružni) oblik ovog sistema. On se od početka primenjuje za izbor predsednika Srbije. Na parlamentarnim izborima u Srbiji primenjen je samo jednom - na prvim višestranačkim izborima decembra 1990. godine. Do donošenja novog Zakona o lokalnoj samoupravi, primenjivan je i za izbor odbornika na opštinskom i gradskom nivou.

Potpuno je sigurno da izabrani predstavnici sistemom dvokružne većine imaju daleko veći izborni legitimitet nego kada se koristi jednokružni sistem. Međutim, generalne primedbe koje važe za većinski sistem važe i u ovom slučaju.



Osnovna zamerka višekružnom sistemu je zamer birača i njihov slabiji odziv kod ponovljenog glasanja.

### 3.1.3. Druge varijacije sistema većinske raspodele

Jedna od varijanti većinskog sistema, koja ne spada striktno u već navedene, je primenjena za izbor poslanika Skupštine Vojvodine 1996. godine. Ona je nalikovala standardnom dvokružnom sistemu, s tim što su se u drugi krug plasirala po tri kandidata. Osnovni princip sistema apsolutne većine je prekršen u drugom krugu, pošto treći krug nije održavan; pobednik je bio onaj ko u drugom krugu osvoji najveći broj glasova, za čega je bila dovoljna relativna a ne apsolutna većina. Ovakva kombinacija sistema relativne i apsolutne većine je, blago rečeno, neuobičajena i teško joj je pronaći smisao.

Sva je prilika da je politička procena zakonodavaca bila da će kandidati vladajuće koalicije, za koje se nastojala obezbediti početna prednost, u drugom krugu privući glasove onih kandidata koji su otpali u prvom krugu; a da će, sa druge strane, opozicioni birači u drugom krugu izaći u manjem broju i podeliti glasove između prosta dva kandidata (u najvećem broju izbornih jedinica, oba opoziciona). Ovakva izborna pravila su doneta neposredno pred raspisivanje izbora, bez ikakvih prethodnih konsultacija sa drugim političkim faktorima i pod senkom neregularnosti na samoj sednici, na kojoj je o tome odlučivano. Po rezultatima tih izbora, reklo bi se da je procena bila ispravna a manipulacija izbornim zakonom "uspešna". Za istoriju ostaje podatak da je na taj način dobijen parlament koji maksimalno odudara od stvarnog odnosa političkih snaga na terenu, čak više nego da je primenjen daleko uobičajeniji jednokružni većinski sistem.

Postoji i jedna varijanta jednokružnog većinskog sistema izbora koja se kod nas primenjuje, ali ređe, i uglavnom na izborima u manjim lokalnim zajednicama (kao što su mesne zajednice, razne organizacije i sl.). U ovom slučaju se umesto jednog bira više predstavnika iz jedne izborne jedinice, od još većeg broja kandidata. Birači se u tom slučaju opredeljuju za maksimalno onoliko kandidata, koliko se bira. Na osnovu toga, pravi se rang-lista po broju dobijenih glasova, a pobeđuju kandidati sa vrha liste. Ovakav sistem nije pogodan za biranje viših organa vlasti, pošto zahteva (da bi bio korektno primenjen) da su birači dobro upoznati sa većinom kandidata. I ranije je ovakav sistem biranja povremeno primenjivan u našoj zemlji, pre uvođenja višestranačke demokratije, u vreme tzv. "jednopartijskog pluralizma".

### **3.1.4. Efekti izbora po većinskom sistemu**

Već je istaknuto da većinski sistem izrazito potencira najsnažniju stranku u izbornoj jedinici, bez obzira da li ona ima znatno ili tek za nijansu veću podršku birača od svojih protivnika. Uzmimo kao mogućnost da na političkoj sceni postoji stranka koja je svuda drugoplasirana po popularnosti, a da su prva mesta rezervisana za predstavnike nekoliko drugih stranaka. Takva stranka bi, u tom slučaju, ostala bez ijednog predstavnika u parlamentu, iako je možda i najjača pojedinačna stranka na nivou zemlje.

U praksi je, naravno, daleko češći slučaj da postoji nekolicina jačih stranaka koje uzimaju najviše prvih mesta, a samim tim i mandata, i nekoliko nešto

slabijih stranaka. Za ovo znaju i birači. U takvim uslovima, ne želeći da njihov glas propadne, birači skloni manjim strankama retko glasaju za onu stranku koju najviše preferiraju. Oni odabiraju stranku za koju misle da ima šanse da pobeđi, a koja im je pri tome najprihvatljivija. Na duži rok, ovo vodi uklanjanju manjih stranaka iz političkog života, odnosno polarizaciji političkog života na dve-tri jače stranke. Možda je najbolji primer za to Velika Britanija, u kojoj se većinski sistem primenjuje već mnogo decenija.

Nezavisno od toga da li se ovakav ishod smatra pozitivnim ili ne, može se reći da parlament dobijen većinskim sistemom izbora uglavnom ne reprezentuje dovoljno kvalitetno mišljenje birača. U ekstremnim okolnostima, kada su polarizacije u narodu velike a politička klima zaoštrena, ovo može dovesti do toga da parlament nije u mogućnosti da vrši jednu od svojih osnovnih uloga u društvu - amortizaciju društvenih sukoba kroz parlamentarnu borbu. To je i razlog što se primena ovog sistema ne preporučuje u društvima u kojima se često javljaju sistemski sukobi, kao što je slučaj sa zemljama u tranziciji, u koje i mi spadamo. Ova preporuka važi i pored nekih nesumnjivo pozitivnih efekata izbora po većinskom sistemu, kao što je stabilnost na taj način izabranog predstavničkog tela.

## 2. Proporcionalni sistem



Dugo je većinski sistem raspodele mandata bio jedini postojeći. U delu teksta koji opisuje taj sistem navedene su i osnovne zamerke na njegov račun. Sa jedne strane pobjedu je po većinskom sistemu donosila i mala razlika između suprotstavljenih kandidata - pobednik je odnosio sve. Sa druge strane, pak, u tom sistemu je svejedno da li prvoplasirani kandidat ima, na primer, tri puta više glasova od svog protivnika ili samo jedan glas više. Mada ovo zvuči nebitno, u praksi je to itekako važno, pošto izborna jedinica u većinskom sistemu (kod parlamentarnih izbora) nikada nije usamljena.

Uzmimo, na primer, da na parlamentarnim izborima postoje dve konkurentske partije. Na primer, u jednoj izbornoj jedinici kandidat prve partije pobjedi protivnika sa 51:49, a u susednoj izbornoj jedinici pobjedu odnese kandidat druge partije sa 90:10. U parlamentu je tada odnos 1:1 (u broju poslanika), iako je, zbirno gledano, druga partija dobila 139 glasova, a prva 61 glas, dakle ni upola toliko. Iz ovih razloga se u 19. veku rodila ideja o novom sistemu raspodele mandata, koji je nazvan proporcionalnim sistemom.

Ideja je bila da se više susednih većinskih izbornih jedinica spoji, a da se mandati stranačkim listama raspodele srazmerno, tj. proporcionalno ukupno dobijenom broju glasova. Na taj način bi predstavničko telo mnogo valjanije i preciznije predstavljalo volju birača, a šansu su na taj način dobile i one političke snage koje su svuda bile umereno jake, ali nigde i najjače. Sve ovo je naravno moguće samo kada su kandidati za izbore organizovani u stranke, pošto se (pojednostavljeno gledano) izbor vrši između stranačkih lista, a ne između pojedinaca.

Baš tu leži i osnovna zamerka proporcionalnom načinu raspodele mandata. Stranačke oligarhije su naglo dobile na snazi, a istaknuti nezavisni pojedinci su izgubili značaj koji su imali u većinskom izbornom sistemu, pošto je vremenom postalo značajnije dobro se kotirati u okviru sopstvene stranke, kako bi se zauzelo što bolje mesto na listi, nego biti respektovan među biračima u svojoj izbornoj jedinici. Samim tim je i uticaj birača na izabrane predstavnike postao manji nego ranije, odnosno postavljena je još jedna prepreka: stranačka oligarhija. To samo po sebi i ne mora biti preterano loše, ali svakako predstavlja udaljavanje od osnovne ideje predstavničke demokratije.

Da bi se ove manjkavosti minimizirale, proporcionalni sistem se vremenom dalje usavršavao. U osnovnoj verziji izbora po proporcionalnom sistemu, onoj koja je kod nas u upotrebi, građanin nema mogućnosti da utiče na sastav predloženih lista. Ovo se naziva još i sistemom zatvorenih lista. U okviru ovog sistema birač prosto zaokružuje broj uz naziv liste na glasačkom listiću, što je veoma jednostavan i brz postupak. Postoji i drugi metod, koji se naziva sistemom



otvorene liste. I u ovom slučaju se birač opredeljuje za jednu od ponuđenih lista. Međutim, ovde ima i jednu dodatnu mogućnost, a to je da redosled kandidata na listi koju je odabrao, sam odredi. Birač se time opredeljuje ne samo za stranku, već i za pojedine ljude sa njene liste. Ovaj sistem je nešto komplikovaniji za upotrebu i stoga je karakterističan za zemlje sa dužom istorijom parlamentarizma i višom obrazovnom strukturom birača - na primer, za skandinavske zemlje. No, on bi (bar teoretski) trebalo da spoji dobre strane proporcionalnog i većinskog načina biranja.

Kod proporcionalnog sistema izbora prvi put se postavlja pitanje cenzusnog praga. On predstavlja minimalni procenat glasova koji neka lista mora osvojiti, da bi se uopšte uzimala u obzir pri raspodeli mandata. Ako ove granice nema, kaže se da postoji samo "prirodni prag", odnosno minimalni procenat glasova koji neka lista mora dobiti da bi osvojila bar jedno predstavničko mesto. Prirodni prag je, naravno, manji što je izborna jedinica veća. Ako se u jednoj izornoj jedinici bira četiri predstavnika, prirodni prag je najčešće negde oko 20% glasova važećih glasova. U izornoj jedinici koja daje deset predstavnika, prirodni prag pada na oko 7% glasova.

Cilj uspostavljanja cenzusa je da se spreči preterana atomizacija političke scene. Cenzus bi trebalo da onemogući marginalnim političkim grupama sa malim brojem simpatizera prolaz u parlament, čime se one obeshrabruju da samostalno nastupaju.



Valja istaći da uvođenje cenzusa ima smisla samo kada su izborne jedinice velike, jer kod manjih izbornih jedinica on biva manji od prirodnog praga - dakle i nepotreban. Kada se postavlja, cenzus najčešće iznosi između 3% i 5%.

Veličina izbornih jedinica je jedno od centralnih pitanja kod proporcionalnog sistema. U principu, što se u izornoj jedinici bira više predstavnika, to je proporcionalnost bolja, odnosno preciznija. Zavisno od kriterijuma, uzima se da je donja prihvatljiva granica, da bi se sistem smatrao zaista proporcionalnim, da se u jednoj izornoj jedinici bira između 10 i 25 predstavnika. Povećanje preko tog broja ne doprinosi bitno povećanju pravednosti raspodele mandata. Sa druge strane, ona ispod tog broja bitno opada. Obratite pažnju: moglo bi se reći da je jednokružni većinski sistem zapravo proporcionalni sistem u kojem se bira samo jedan kandidat.

Sem očuvanja proporcionalnosti, postoji još jedan imperativ kod određivanja granica izbornih jedinica u proporcionalnom modelu predstavljanja. Naime, potrebno ih je odrediti na takav način, da političke grupacije koje postoje samo u pojedinim delovima države - kao što su regionalne ili manjinske stranke - mogu da zauzmu svoje mesto u parlamentu, u korelaciji sa sopstvenom snagom. Čest je slučaj da one ne mogu da savladaju cenzus na državnom nivou, pošto u većem delu države nemaju ni predstavnika, ni njima sklonih glasača. Zbog toga je relativno redak slučaj da čitava država predstavlja jednu izornu jedinicu. Mnogo se češće granice izbornih jedinica poklapaju sa već postojećom unutrašnjom administrativnom i istorijskom podelom zemlje.

U slučajevima kada u državi postoji više od jedne izorne jedinice, često se koristi još jedan metod koji uravnotežuje "cene" mandata osvojenih u različitim izornim jedinicama. Naime, broj poslanika koji daje pojedina izorna jedinica se ne određuje unapred, već direktno zavisi od broja glasača koji u njoj izađu

na izbore. To može da se učini na dva načina, a koji će se od njih upotrebiti, propisuje izborni zakon ili Ustav zemlje. Jedan način je da se propiše broj izašlih birača koji daje pravo na jedan mandat; u tom slučaju ukupni broj predstavnika u parlamentu nije unapred određen, već direktno zavisi od odziva birača na izbore. Drugi je slučaj da se unapred odredi ukupni broj predstavnika u parlamentu, a da se broj koji "dobija" svaka od izbornih jedinica takođe odredi jednom od metoda za raspodelu mandata po proporcionalnom principu, kao što se kasnije dodeljuju mesta stranačkim listama.

Od samog početka postojanja proporcionalnog modela izbora, postavljalo se pitanje kojom matematičkom formulom je najbolje raspodeliti prispele glasove na raspoložive mandate. Prava proporcionalnost naime nije moguća, jer je mandata znatno manje nego glasova. Potrebno je, u opštem slučaju, napraviti što manju grešku, odnosno postići da "cena" jednog mandata u glasovima za sve date mandate bude što približnija. Postoji mnogo formula i načina na koji se ovo radi, ali će u ovom tekstu informativno biti prikazana samo dva. D'Ontova metoda najvećih količnika je u zvaničnoj upotrebi u nas, a Hare-Nimajerova formula matematičkih srazmera je metod čija se upotreba sve češće zahteva.

Obe metode će biti prikazane i na sledećem, istovetnom, primeru:

U nekoj izornoj jedinici se bira 7 predstavnika. Lista A je dobila 3500 glasova, lista B je dobila 2500 glasova, lista C je dobila 1800 glasova a lista D 1300 glasova. Pretpostavlja se da ostale liste nisu prošle cenzusni nivo.

### 3.2.1. D'Ontova metoda najvećih količnika

Kod ove metode raspodele mandata, broj glasova koji je prispeo za svaku od lista se deli brojevima od 1,2... do broja mandata koji treba rasporediti, što je u našem primeru sedam. Od dobijenih količnika se pravi tabela, iz koje se odabira onoliko najvećih brojeva (tj. količnika) koliko mandata treba dodeliti - u našem slučaju, ponovo, sedam.

Svaka lista osvaja onoliko mandata, koliko joj odabranih količnika pripada.

Uzmimo naš primer da su na izborima u jednoj izbornoj jedinici 4 izborne liste prešle cenzus i osvojile sledeći broj glasova:

Lista A	3500 glasova
Lista B	2500 glasova
Lista C	1800 glasova
Lista D	1300 glasova

Najpre se uzmu glasovi za listu A, i traže se količnici:

3500:1 =	3500
3500:2 =	1750
3500:3 =	1166,67
... i tako dalje..., do	
3500:7 =	500

Kada se ovaj postupak uradi za svaku od lista, formira se sledeća tabela:

Količnik	Lista A	Lista B	Lista C	Lista D
: 1	3500	2500	1800	1300
: 2	1750	1250	900	650
: 3	1166,67	833,33	600	433,33
: 4	875	625	450	325
: 5	700	500	360	260
: 6	583,33	416,67	300	216,67
: 7	500	357,14	257,14	185,71

Na osnovu ove tabele, listi A bi pripala 3 mandata, listi B 2 mandata, a listama C i D po jedan mandat. Listu A je jedan mandat koštao 1166,67 glasova, listu B 1250 glasova, listu C 1800 glasova, a listu D 1300 glasova.

Za D'Ontov metod se često tvrdi da favorizuje stranke sa više glasača (u smislu, da takvim strankama treba prosečno manje glasova za osvajanje pojedinačnog mandata), ali je vrlo lako naći i kontraprimere, tako da je ta tvrdnja dosta labava.

No, jedna druga primedba sigurno stoji, a to je da je za dobijanje rezultata po ovoj metodi potrebno dosta računa-nja. Naime, za mnogo realniju izbornu situaciju u kojoj se, recimo, 10 lista takmiči za 30 mesta u parlamentu, potrebno je izračunati čak 300 količnika, koje zatim valja uporediti.



#### 4.2.2. Hare-Nimajerov sistem matematičkih razmera

Po ovoj metodi, ukupan broj mandata (u našem primeru sedam) najpre se množi sa brojem glasova koje je osvojila svaka od lista. Dobijeni proizvodi se potom dele sa ukupnim brojem važećih glasova koji su date za liste koje učestvuju u raspodeli mandata (u našem primeru, taj broj je  $9100 = 3500 + 2500 + 1800 + 1300$ ). Celi brojevi koji se na taj način dobiju, predstavljaju broj mandata koji je dobila svaka lista. Pošto, sem u idealnom slučaju, na ovaj način obično ne budu raspoređeni svi mandati, preostali se dele onim listama koje u rezultatu imaju najveći ostatak iza celog broja.

U našem primeru, to izgleda ovako:

$$\text{Lista A: } 7 \times 3500 = 24500; \quad 24500 : 9100 = 2,69$$

$$\text{Lista B: } 7 \times 2500 = 17500; \quad 17500 : 9100 = 1,92$$

$$\text{Lista C: } 7 \times 1800 = 12600; \quad 12600 : 9100 = 1,38$$

$$\text{Lista D: } 7 \times 1300 = 9100; \quad 9100 : 9100 = 1$$

Gledano po celim brojevima, lista A dobija 2 mandata, a liste B, C i D po jedan mandat. Na taj način ostaje neraspoređeno još 2 mandata, koji se dodeljuju listama B i A, i to tim redom, zbog najvećih ostataka u njihovim količnicima. Tako, na kraju, lista A dobija 3 mandata, lista B ukupno 2 mandata, a liste C i D po jedan mandat.

U našem primeru, D'Ontov i Hare-Nimajerov metod su dali istovetan rezultat.

I u praksi se uglavnom potvrđuje da su rezultati koje daju ove metode najčešće veoma slični.

### **3.2.3. Primena proporcionalnog metoda u Srbiji**

U početku višestranačkog sistema u našoj zemlji (od 1990), u primeni je bio većinski princip raspodele mandata. Od samog starta, opozicione snage su zahtevale upotrebu proporcionalnog sistema, u čemu su delimično i uspele. Proporcionalni sistem je prvi put primenjen na vanrednim izborima za republičku i saveznu skupštinu decembra 1992. Tada je usvojen D'Ontov princip raspodele mandata, uz sistem zatvorenih lista, od čega se ni kasnije nije odustalo. U početku je broj izbornih jedinica bio devet, što je omogućavalo visok nivo proporcionalnosti - pogotovo na republičkim izborima, gde se ukupno bira 250 poslanika. Kasnije je na insistiranje vladajuće stranke, 1996. (na saveznom nivou) i 1997. (na republičkom) broj izbornih jedinica povećan na 29. Na taj način se došlo do uslova koji veoma značajno iskrivljuju proporcionalnost rezultata, i pored primene proporcionalnog sistema raspodele. Naime, u Srbiji se bira 108 poslanika Veća građana Savezne skupštine. To znači da većina izbornih jedinica daje samo 3 ili 4 poslanika, čime je proporcionalnost sistema ozbiljno narušena.

Cenzusni nivo na svim ovim izborima je bio postavljen na 5%. Ovo je imalo smisla 1992. i 1993, ali ne i kasnije, kada je broj izbornih jedinica povećan na 29. Naime, u tim uslovima je prirodni prag višestruko premašivao zakonski cenzus, te stoga on i nije mogao biti primenjen.

Kod svih izbora, broj poslanika koji daje pojedina izborna jedinica je prethodno fiksiran. U uslovima slabog ili nikakvog odaziva birača na Kosovu, usled bojkota

albanskog stanovništva, dolazilo se do bitnog narušavanja principa "jedan čovek - jedan glas". Naime, u kosovskoj izornoj jedinici, iz tog razloga je mandat bio 10-ak puta "jeftiniji" nego u drugim delovima Srbije i Vojvodine, odnosno pojedini glas je tamo vredeo 10-ak puta više nego, recimo, u Zrenjaninu.

Ako se pretpostavi da se proporcionalni sistem u nekoj zemlji primenjuje zato da bi se iskoristile njegove osnovne prednosti, odnosno sa željom da se približi "cena" dobijenog mandata kako po delovima zemlje, tako i po različitim kandidatskim listama, po ova dva parametra se može proceniti i uspešnost njegove primene i propisanih rešenja. Ne gledajući ostale pokazatelje (sloboda štampe, stabilnost zakonodavstva, broj sporova, zadovoljstvo glasača...), već samo to koliko je ispoštovana odrednica da glas ima jednaku vrednost bez obzira za koga je i u kojoj izornoj jedinici dat, izbori u Srbiji od 1992. do 1997. teško mogu dobiti prolaznu ocenu.

### 3.3. Kombinovana primena sistema raspodele mandata

**Da bi se dobio što bolji izborni sistem, nekad se kombinuju principi većinske i proporcionalne raspodele mandata u odnosu na dobijene glásove**

Već je rečeno da i većinski i proporcionalni sistem raspodele mandata imaju svoje prednosti, ali i svoje mane. Da bi se došlo do što idealnijeg sistema, ponekad se ova dva sistema kombinuju. No, to nije jedini razlog za obavljanje izbora po kombinovanom sistemu. Vrlo je čest slučaj da u proračunima pred izbore, jedna od velikih političkih grupacija (obično je to ona koja je pojedinačno najjača, dakle stranka na vlasti) zaključi da joj se, da bi ona uspela na izborima, najviše isplati da u upotrebi bude većinski sistem; druga strana, prirodno, ima osnova da se zalaže za suprotno rešenje, odnosno ona insistira na upotrebi proporcionalnog metoda raspodele mandata. Ovakve situacije se najčešće dešavaju u mladim demokratijama. U tim slučajevima se, kao rezultat političkih borbi, ponekad stiže do kompromisnog rešenja, odnosno mešovitog - kombinovanog sistema raspodele mandata. To je razlog što se sistemi koji su ovako nastali ponekada nazivaju "rovovskim". Oni se obično ne koriste dugo, već samo dok jedna od strana ne stekne dovoljno veliku političku prednost.

Slična je predistorija sistema koji je maja 1992. na izborima za Saveznu skupštinu primenjen u SR Jugoslaviji. Polovina mandata je dodeljena putem proporcionalnog sistema raspodele (poD'Ontu), a polovina korišćenjem većinskog (i to jednokružnog) sistema. Ovde treba napomenuti da ovakav sistem tada nije predstavljao kompromis vlasti i opozicije, već sticaj okolnosti da je bilo potrebno uskladiti izborne sisteme Srbije (tada većinski sistem) i Crne Gore (proporcionalni) radi formiranja prvog parlamenta novoformirane SR Jugoslavije. Opozicija u ovim izborima nije učestvovala, a tako nastao parlament je uskoro zamenjen novim, biranim po čisto proporcionalnom sistemu, decembra 1992.

U ovom našem slučaju, primenjena je prilično jednostavna metodologija po kojem birač glasa na dve liste; jedna od te dve liste je stranačka - za proporcionalni metod, a druga je lista kandidata za izbore po većinskom principu. Rezultati dobijeni na ove dve liste su kasnije tretirani potpuno nezavisno jedna od druge. Postoje i znatno komplikovanije varijante mešovitog sistema, sa međusobnim prelivanjima neiskorištenih glasova sa jednih lista na druge, kao što je to slučaj recimo u Mađarskoj. Cilj ovakvog kombinovanja sistema je da što manje glasova ostane neiskorišteno, ali u njihovo razmatranje nećemo ulaziti na ovom mestu.

#### Odeljak 4

---

**Neki pojmovi  
kojih se "lome koplja"**

## 4.1. Pozitivna diskriminacija

**Pozitivna diskriminacija omogućava manjinskim i ugroženim društvenim grupama da zasedaju u parlamentu, ali ipak predstavlja vid diskriminacije.**

U želji da se manjinske ili neke druge grupe stanovništva pomere sa društvenih margina i na taj način efikasnije uključe u politički život, ponekada se na izborima primenjuje tzv. pozitivna diskriminacija ovih grupa. Ona se uglavnom sprovodi na dva nivoa. Prvi od njih je izraz potrebe da se određeni broj predstavnika takvih grupa nađe u parlamentu i uglavnom se svodi na obezbeđivanje prolaska određenog minimuma njihovih predstavnika u predstavničko telo. Drugi nivo predstavlja ostvarivanje uslova da takve grupacije, sem što im se garantuje da će jedan broj njihovih predstavnika biti izabran, same sebi izaberu sve - ili jedan deo - tih predstavnika.

Najčešće su pozitivnoj diskriminaciji izložene žene i nacionalne manjinske grupe. Pozitivna diskriminacija se inače ne sprovodi samo na izborima, ali pozitivna diskriminacija na izborima jeste bitan faktor pozitivne diskriminacije uopšte. Takođe, pozitivna diskriminacija se može primenjivati i na druge grupe ili slojeve stanovništva, sem navedenih, ali su u praksi takvi slučajevi veoma retki. Od ovakve pozitivne diskriminacije treba odvojiti neke druge, naoko slične

primere poznate iz prakse; na primer, staleška diskriminacija (u nekim zemljama "viši" staleži zauzimaju jedan dom u parlamentu, rezervisan isključivo za njih) ima drugačije uzroke - najčešće istorijske i ekonomske - pa prema tome i posledice.

Pre svega, mora se znati da je pozitivna diskriminacija sem pozitivnih donosi i negativne posledice. Ako se jedna strana diskriminiše pozitivno, uvek postoji druga strana koja je diskriminisana negativno. To, naravno, može proizvesti efekte sasvim drugačije od željenih, kako u parlamentu, tako i van njega. Ovakve grupe se stoga i u tim okolnostima često mogu naći u tipičnoj manjinskoj situaciji, kada bivaju samo posmatrači parlamentarnog rada, bez ozbiljnijeg uticaja na donošenje relevantnih odluka. U pozitivnoj izbornoj diskriminaciji treba imati mere; ona se nikada ne sme sprovesti na taj način, da pozitivno diskriminisane grupe imaju (samo na osnovu toga) većinu u parlamentu, pošto se u tom slučaju pozitivna diskriminacija pretvara u neku vrstu aparthejda. Ovo su sve razlozi što se pozitivnoj diskriminaciji mora prići oprezno, sa puno takta i uz veoma pomno razmatranje svih mogućih aspekata.

U Srbiji pozitivna diskriminacija do sada nije sprovedena. Jedan vid pozitivne diskriminacije prema albanskim glasačima je primenjen na vanrednim parlamentarnim izborima 1998. u Crnoj Gori.

Prisustvo određenih grupa u parlamentu se, u suštini, može putem izbora obezbediti na dva načina. Prvi način je vezan za izbore po proporcionalnom metodi. U ovom slučaju, propisuje se da određeni procenat kandidata na listama moraju biti pripadnici te grupe. Ovaj metod se najčešće koristi kod



pozitivne diskriminacije žena; na primer, na izborima u BiH je propisano da barem 30% kandidata na listama moraju biti žene, dok je u Norveškoj ta granica čak 40%.

Drugi način se češće koristi kod pozitivne diskriminacije nacionalnih manjina. Njima se često pruža prilika da istaknu svoje etnički čiste nacionalne liste ili kandidate, kojima je garantovan određen broj mesta u parlamentu. No, tada se postavlja tehničko pitanje sa načinom glasanja. Ukoliko svi građani jedne države (ili, češće, jedne izborne jedinice gde su manjine prisutne u većem broju) imaju pravo da glasaju za te liste, preti opasnost da budu izabrani oni kandidati sa tih lista koji su najpopularniji u većinskom narodu, a ne u manjinskom. To, opet, može da znači da su u pitanju ljudi koji ne zastupaju interes manjine na onaj način na koji bi to manjine želele, što je u direktnoj suprotnosti sa osnovnom intencijom pozitivne diskriminacije. Sa druge strane, može se dopustiti da za te liste glasaju samo birači koji se lično izjašnjavaju kao dotična nacionalna manjina. To pak znači da se pripadnici te manjine teraju na nacionalno legitimisanje, što je često veoma osetljiva tema. Naime, kada su međunacionalni odnosi u redu, potrebe za pozitivnom diskriminacijom najčešće i nema. A kada nije tako, ovakvo nacionalno izjašnjavanje izaziva bar ozbiljno obostrano podozrenje, ako ne i realnu opasnost od konflikta.

Kada se primenjuje pozitivna diskriminacija, moraju se uzeti u obzir i činioци koji ne spadaju striktno u problematiku sprovođenja izbora. Donošenje odluke da li će se ona uopšte sprovesti, i na koji način, je kompleksna i direktno zavisi od cilja koji se na taj način želi postići.

## 4.2. Izborna geometrija

**Oblik i veličina izbornih jedinica imaju veoma mnogo uticaja na konačne izborne rezultate.**

Uobičajeno je da se pod pojmom "izborne geometrije" (ili "izborne geografije") misli na skup pravila na osnovu kojih se postavljaju granice izbornih jedinica, odnosno određuje njihov oblik i veličina. Osnovno pravilo koje bi tom prilikom trebalo da se poštuje, je da se ove granice trebaju postaviti na takav način, da se podela mandata nakon izbora u što većoj meri poklapa sa izbornom voljom birača. Drugo opšte pravilo je da postavljene granice izbornih jedinica moraju uvažavati socijalnu, etničku, kulturnu, starosnu, ekonomsku ili obrazovnu strukturu "na terenu", te da na taj način nijedna od postojećih grupa ne bude izbornim procesom marginalizovana. Kako se demografska situacija neprestano menja, stanje je potrebno neprestano pratiti i povremeno činiti neophodne intervencije izmenom postojećih graniča izbornih jedinica.

Pojam izborne geometrije može imati i negativnu konotaciju. Razlog tome je činjenica da se izborna geometrija može zloupotrebiti, u želji da se nekim učesnicima izbora obezbedi početna prednost a drugima podređena pozicija u izbornoj utakmici. Zloupotrebu je moguće izvršiti na više načina, a navešćemo dva tipična modela:

- Postavljanje granice koja "cepa" biračko telo koje je naklonjeno jednoj opciji na dve ili više izbornih jedinica. Kada se ovo radi kandidatu ili stranci koja uživa nižu naklonost biračkog tela, ona biva oštećena. Glasovi koji bi u jednoj biračkoj jedinici verovatno bili dovoljni da osvoje mandat, podeljeni u više izbornih jedinica toviše ne obezbeđuju. Sa druge strane, kada je u pitanju stranka koja je najjača na tom terenu, ali ima neravnomerno raspoređene birače, ovim putem može ostvariti značajnu prednost. Naime, ukoliko se birači takve stranke rasporede na taj način da u svim izbornim jedinicama (ili većini njih) budu dominantni, ta stranka će uzeti više mandata nego što bi joj to inače pripalo.



- Formiranje izbornih bunkera predstavlja pojavu formiranja granica izbornih jedinica na takav način, da se velika većina birača naklonjenih jednoj opciji koncentriše u jednoj izornoj jedinici.

Ovo pomaže slabijim političkim strankama da dođu do mandata, ali onim jačim često onemogućuje osvajanje mandata u susednim izbornim jedinicama, pošto u njima tada ostaju bez dovoljno naklonjenih birača za postizanje uspeha.

Formiranje granica izbornih jedinica je osetljiv posao, a rizičan kada se radi u lošoj nameri. Isti recept primenjen na jače i na slabije stranke daje dijametralno suprotne efekte. Male promene u preferencijama biračkog tela se vrlo lako mogu odraziti na taj način, da ono što je jednu političku opciju do nedavno favorizovalo, ubrzo za nju postane ograničavajući momenat. Mali pad popularnosti ima u takvim okolnostima mnogo ozbiljnije posledice nego što je to uobičajeno, pa čak može dovesti i do neočekivanog izbornog poraza na ovaj način "protežirane" stranke.

U poglavlju "proporcionalni sistem" je već posvećena odgovarajuća pažnja načelima po kojima se pravilno određuju veličina i oblik izbornih jedinica u okviru tog sistema raspodele mandata. Ostali smo dužni neke podatke vezane za formiranje izbornih jedinica onda kada se radi o većinskom sistemu raspodele mandata.

#### 4.2.1. Izborna geometrija u većinskom sistemu i "gerrimandering"

Ukoliko neko u okviru većinskog sistema raspodele mandata želi da profitira manipulišući granicama izbornih jedinica, mora ispoštovati sledeće pravilo: u izornoj jedinici u kojoj želi da ostvari mandat, mora biti dovoljno "njegovih" birača, ali ne i suviše. Svaki glas preko natpolovične većine u jednoj izornoj jedinici je suvišan (pošto se mandat i bez takvih glasova sigurno osvaja) a u nekoj drugoj izornoj jedinici mu on može nedostajati za dobijanje, eventualno, još jednog mandata. Sa druge strane, kada se nekome želi veštački umanjiti



izborni uspeh, nastoji se da on ima što više takvih nepotrebnih glasova u jedinicama gde sigurno uzima mandat, a da istovremeno postoji što veći broj izbornih jedinica gde se njegovi glasovi rasipaju - odnosno gde ih ima, ali ne u dovoljnom broju.

Pojam "gerimandering" u teoriji izbora nosi značenje takve, politički pristrasne podele na izborne jedinice. Pojam je nastao baš u okviru većinskog izbornog sistema, u SAD. Tamo je za jednog relativno lošestojjećeg kandidata po imenu Geri formirana izborna jedinica u kojoj su koncentrisani glasovi njemu sklonih birača, kako bi on u njoj odneo izbornu pobjedu. Ona je formirana suprotno svim pravilima o nepristrasnom određivanju granica izborne jedinice. Oblik dotične izborne jedinice je bio zaista neobičan: na mapi, ona je podsećala na velikog guštera - salamandera

- pa je tako i nastala kovanica Geri-mander-ing. Nama ovaj primer, zajedno sa kasnijim razvojem događaja, može pokazati da su slučajevi pristrasne podele izbornih jedinica poznati od ranije, i u "starim" demokratijama, ali i to da se ovakve dečije boljke višestranačke demokratije sa uspehom mogu prevladati.

## Beleška o autoru

---

Obren Markov (1964) je rođen u Kikindi, a novosadski je đak i student.

Po struci je matematičar-informatičar, a po zanimanju kompjuterski programer. Izbornim proračunima se bavi od 1992. godine, iz vremena dok se bavio novinarstvom.

Aktivno učešće na izborima je prvi put uzeo 1993, kao član jednog od biračkih odbora u Novom Sadu. U parlamentarnom životu neposredno učestvuje od 1996. Tada je izabran za odbornika u Skupštini grada Novog Sada, a kandidovan je ispred Lige socijaldemokrata Vojvodine (LSV).

Na izborima održanim tokom 1997., obavljao je funkciju šefa izbornog štaba ove stranke za izbornu jedinicu Novi Sad.

Spoljni je saradnik Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID).