

Prof. dr Dejan Milenković<sup>1</sup>

# Prikupljanje potpisa za proglašenje izborne liste kao mogući način zloupotrebe izbornog prava u Republici Srbiji

## SAŽETAK

Zakonski uslov proglašenja izborne liste je da ona bude podržana od strane najmanje 10.000 birača. Jedan deo ovih političkih subjekata koji se nalaze na izbornim listama imaju karakter „fantomskih” jer postoje samo u toku trajanja izbornog procesa, dok u periodu između izbora od ovih stranaka nema „ni traga ni glasa”. Izbori često donose dva apsurdna „iznenađenja”. Prvo je da pomenute stranke relativno lako dolaze do potpisa građana koji ih navodno podržavaju, što uzročno-posledično dovodi i do proglašenja njihovih izbornih lista. Drugo je da je broj ukupno osvojenih glasova takvih lista na izborima u nekim slučajevima i značajno manji od broja građana koji su takvim izbornim listama dali poverenje svojim potpisima. To otvara i sumnju da li vladajuće političke stranke, preko svojih članova i partijske infrastrukture, obezbeđuju malim strankama mogućnost kandidovanja, pa samim tim i stvaraju predstavu postojanja demokratskog pluralizma izbornog procesa, kojim se obezbeđuje legitimnost

---

1 Vanredovni profesor, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka.

izbora. Pitanje prikupljanja potpisa za proglašenje izbornih lista značajno zaokuplja pažnju javnosti u Republici Srbiji u vezi sa predstojećim izborima, posebno nakon smanjenja izbornog cenzusa i bojkota izbora od strane dela opozicije. U ovom radu biće razmotreni i neki konkretni predlozi na koji način se mogu otkloniti ove sumnje i nedostaci i tako unaprediti izborni proces u budućnosti.

**KLJUČNE REČI:** *izbori, izborne liste, kandidovanje izbornih lista, izborni proces.*

## UVOD

U tradiciji parlamentarnih izbora u Republici Srbiji, u više ranijih kao sadašnjem ciklusu, primetna je pojava proglašenja velikog broja izbornih lista koje čine jedna ili više malih političkih stranaka/pokreta/koalicija. Zakonski uslov proglašenja izborne liste je da ona bude podržana od strane najmanje 10.000 birača. Jedan deo ovih političkih subjekata imaju karakter „fantomskih” jer postoje samo u toku trajanja izbornog procesa, dok u periodu između izbora od ovih stranaka nema „ni traga ni glasa”.

Izbori često donose dva apsurdna „iznenađenja”. Prvo je da pomenute stranke relativno lako dolaze do potpisa građana koji ih navodno podržavaju, što uzročno-posledično dovodi i do proglašenja njihovih izbornih lista. Drugo je da broj ukupno osvojenih glasova takvih lista na izborima često jeste i manji od broja građana koji su svojim potpisima takvim izbornim listama dali poverenje.

S jedne strane, sasvim je legitimno da se birači koji su prethodno podržali pojedine izborne liste u međuvremenu predomisle, i u danu izbora podrže neke druge (po pravilu) veće političke stranke ili da odustanu od odlaska na glasanje na biračkom mestu. Ali pogled na izborne rezultate u nekoliko poslednjih ciklusa parlamentarnih izbora navodi na zabrinutost i razmišljanje. Ove stranke i koalicije, u predizbornom periodu, „jedu” medijsko vreme, posebno na televizijama sa nacionalnom frekvencijom, čime se omogućava njihova „ravnomerna” zastupljenost (ali i manje medijskog vremena za druge političke opcije) a postojanje takvih lista ostavlja utisak demokratskog pluralizma i demokratskičnosti samog izbornog procesa.

S druge strane, to otvara i sumnju da li vladajuće (velike) političke stranke, preko svojih članova i partijske infrastrukture, obezbeđuju „malim” strankama/pokretima/koalicijama mogućnost kandidovanja, čime stvaraju predstavu demokratskog pluralizma i legitimnosti izbornog procesa. Ovo pitanje posebno jeste u fokusu danas, kada deo opozicionih stranaka bojkotuje predstojeće

izbore, i kada je nakon izmene Zakona o izboru narodnih poslanika izborni prag „spušten” na 3%.<sup>2</sup>

Izborna administracija u Republici Srbiji<sup>3</sup>, osim problema koji se odnosi na autentičnost potpisa izbornih lista, do sada se nije bavila ovim širim aspektom, koji otvara mogućnost brojnih zloupotreba.

U radu ćemo razmotriti ovaj problem, te dati neke konkretne predloge na koji način se mogu otkloniti ove sumnje i unaprediti izborni proces u budućnosti.

## 1. IZBORNO PRAVO KAO LJUDSKO PRAVO

Izborno pravo, kao osnovno ljudsko pravo, veoma je kompleksno pravo.<sup>4</sup>

Iako se ono označava u singularu, pre bi se moglo reći da se radi o izbornim pravima koja, suštinski, čine sledeća četiri prava koja su međusobno povezana<sup>5</sup>:

- 1) *aktivno biračko pravo*, koje se najčešće određuje kao pravo građanina da bira nosioce funkcija vlasti<sup>6</sup>, ili kao pravo na učešće u izbornim radnjama koje imaju za cilj da odrede narodne poslanike,<sup>7</sup> odnosno da biraju svoje predstavnike na lokalnim i regionalnim izborima, odnosno da biraju predsednika države, opštine, gradonačelnika, a koje se realizuje činom glasanja kada se daje poverenje kandidatu, odnosno odobrava jedna politika i pristaje na upravljanje zemljom u jednom smislu;<sup>8</sup>
- 2) *pasivno biračko pravo*, koje se najčešće određuje kao pravo građanina da bude biran za člana predstavničkog tela, odnosno da bude predstavnik i da tako dobijen mandat zadrži i nesmetano vrši, i ono je jedno od prava posredstvom kojih se realizuje drugo, još opštije pravo, pravo građanina da učestvuje u vršenju javnih poslova i pravo na jednaku dostupnost

---

2 *Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika*, Službeni glasnik RS, br. 12/2020, Čl. 1.

3 Dejan Milenković, „Organi nadležni za sprovođenje izbora – pojam i oblici izborne administracije”, u Zborniku: *Izbori u domaćem i stranom pravu* (urs. O. Nikolić, V. Đurić), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, str. 180–206.

4 Katarina Jović, Anđelka Plavšić-Nešić, *Ljudska i izborna prava*, u Zborniku: *Izbori u domaćem i stranom pravu* (urs. O. Nikolić, V. Đurić), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, str. 216–221.

5 Dejan Milenković, „Problemi upravno-procesne zaštite izbornog prava u toku trajanja izbornog procesa u Republici Srbiji”, *Srpska politička misao*, br. 1/2014, str. 97.

6 V. Vasović, V. Goati, *Izbori i izborni sistemi*, Beograd, 1993, str. 75.

7 Slobodan Jovanović, *Ustavno pravo Kraljevine SHS*, Beograd, 1924, str. 78

8 Maja Nastić, „Zaštita izbornog prava”, u Zborniku: *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva*, NDI Serbia, Beograd, 2011, str. 53.

javnih funkcija. Za ovo pravo se može reći da je *dvodimenzionalno*, jer, sa jedne strane, ono omogućava svim zainteresovanim građanima da *konkurišu* za predstavničke funkcije a, sa druge, govorimo o realizaciji

ovog prava sticanjem poslaničkog (odnosno predstavničkog) mandata na izborima. Prema tome, pasivno biračko pravo obuhvata pravo svakog građanina da postavi zahtev za jednakim uslovima i jednakim mogućnostima da bude izabran, i pravo da, ukoliko bude izabran, nesmetano uživa svoj mandat, i da dobijeni mandat zadrži do narednih izbora;<sup>9</sup>

- 3) *pravo na upis u birački spisak (i sa njim druga srodna prava)*, koje je esencijalno za realizaciju aktivnog i pasivnog biračkog prava. U vezi sa ovim pravom su i pravo građanina na uvid u birački spisak i pravo građanina da interveniše/traži izmene u biračkom spisku. Sistem stalne registracije birača kombinovan sa principom javnosti i ažurnog vođenja biračkih spiskova je takođe u funkciji adekvatne zaštite prava na upis u birački spisak;<sup>10</sup>
- 4) *pravo učesnika u izbornom procesu na obaveštenost u vezi sa izborima*, kao pravo iz koga dalje proizlaze tri izvedena prava: (a) pravo birača da bude obavešten od strane organa nadležnog za sprovođenje izbora o svim činjenicama koje se odnose na njihova izborna prava i načinu zaštite tih prava; (b) pravo birača da bude obavešten o izbornim programima podnosilaca izbornih lista/kandidata i (c) pravo podnosilaca izbornih lista, odnosno pravo kandidata na jednaku medijsku zastupljenost. Pravo na obaveštenost u vezi sa izborima proizlazi iz opšteg, Ustavom garantovanog prava na obaveštenost, odnosno da „svako ima pravo da bude istinito, objektivno i blagovremeno obavešten o pitanjima od javnog značaja, a dužnost medija je da tu obavezu poštuju”.<sup>11</sup>

Polazeći od stava koje je davno dao jedan od najuglednijih pravnika Srbije – *Slobodan Jovanović*, da aktivno biračko pravo podrazumeva, kao što je to prethodno pomenuto i „... pravo na učešće u izbornim radnjama koje imaju za cilj da odrede narodne poslanike”, građanski čin podrške određenoj partijskoj i koalicionaloj listi možemo smatrati „činom” aktivnog biračkog prava.

---

9 Uporedi: Maja Nastić, *Zaštita izbornog prava*, nav. delo, str. 54–55; Marijana Pajvančić, „Pasivno biračko pravo (poslanička sposobnost)”, u Zborniku: *Izbori u domaćem i stranom pravu* (urs. O. Nikolić, V. Đurić), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, str. 11–24.

10 Maja Nastić, *Zaštita izbornog prava*, nav. delo, str. 53.

11 *Ustav Republike Srbije*, Službeni glasnik RS, br. 98/06, Čl. 51.

Međutim, kako sa stanovišta uzroka i posledice, pravo građanina da kroz aktivno biračko pravo svojim potpisom podrži izbornu listu i na taj način učestvuje i u izbornim radnjama koje za cilj imaju da odrede narodne poslanike jeste od ključnog značaja i za potencijalnu mogućnost ostvarivanja pasivnog biračkog prava, ono postaje „zanimljivo” i sa stanovišta malih, ali i velikih političkih aktera (političkih partija/koalicija/pokreta), u zavisnosti od okolnosti u kojima se nalaze i procesa u kojem treba da dokažu demokratičnost izbornog procesa.

Ovo, na prvi pogled, „malo” pravo, čini se, ni na koji način nije zaštićeno. U uslovima dominacije jedne političke grupacije (političke partije/koalicije), ono može biti i izvor „manipulacije” ne od strane „malih”, već prvenstveno većih političkih aktera, koje na ovaj način mogu da u redovnim uslovima održavanja parlamentarnih izbora „oštete” veće opozicione aktere da dobiju nekoliko procenata glasova više. To može biti od velikog značaja u kasnijem radu Parlamenta kao obliku političke arene, a u uslovima delimičnog bojkota izbora od strane opozicije, kao što je to slučaj na ovim izborima, i da mogućnost da onima koji su na vlasti stvore privid u domaćoj javnosti a posebno stranim političkim krugovima o „visokom stepenu” demokratičnosti i pune legitimizacije izbornog procesa.

Pitanje tzv. jednog oblika „bugarskog voza”<sup>12</sup> u proglašenju partijskih lista svakako postoji, posebno ako se uporede rezultati izbora sa potpisima „podrške” očigledno „nesvesnih” birača koji potpisom omogućavaju kandidovanje takvih aktera. S druge strane, to otvara i sumnju da li vladajuće političke stranke obezbeđuju malim strankama mogućnost kandidovanja, pa samim tim i stvaraju predstavu demokratskog pluralizma izbornog procesa, a u slučaju prelaska izbornog cenzusa, po principu „vraćanja duga”, ove stranke obezbeđuju i „uniformnost” unutar parlamenta i pružaju bezrezervnu „spoljnu” podršku vladajućoj većini.

## 2. REZULTATI IZBORA OD 2012. DO 2017. GODINE I UČEŠĆE „MALIH” STRANAKA

Od 2012. do 2016. godine, odnosno u posmatranom periodu tri ciklusa parlamentarnih izbora, možemo videti da je broj proglašanih izbornih lista relativno veliki, a da su rezultati najmanje  $\frac{1}{4}$  proglašanih lista više nego skromni (ovaj „rezultat” ne obuhvata stranke nacionalnih manjina) i kreću se do 1% glasova dobijenih na izborima.

---

12 Napomena: Termin „bugarski voz” ima drugačije značenje u procesu izbora. Ovde je korišćen isključivo kao negativna pojava u procesu prikupljanja potpisa podrške izbornim listama.

Na parlamentarnim izborima 2012. godine, prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, izašlo je 57% ukupno upisanih birača. Od 18 proglašanih izbornih lista 6 su činile liste stranaka nacionalnih manjina, koji u Narodnu skupštinu Republike Srbije ulaze po posebnom režimu tzv. „prirodnog” praga. Od 12 proglašanih izbornih lista svega šest je prešlo tadašnji cenzus od 5%. Dve veće političke stranke na izborima 2012. godine (SRS i Dveri za život Srbije) bile su na granici cenzusa (osvojile su preko 4% glasova izašlih birača), a preostale dve „male” izborne liste (partije i koalicije) osvojile su ukupno 2,20% glasova od ukupnog broja izašlih birača, odnosno 86.196 glasova (zanimljivo, obe bi mogli okarakterisati kao partije levice – reč je o tadašnjoj Komunističkoj partiji – Josip Broz i Pokretu radnika i seljaka).

Na sledećim izborima za poslanike Narodne skupštine Republike Srbije 2014. godine beležimo pojavu dve proglašene izborne liste „malih” stranaka (a nisu stranke nacionalnih manjina), koje su dobile izuzetno mali broj glasova birača. Reč je o izbornim listama „Patriotski front – Pelević” i „Treća Srbija”. Prvopomenuta je imala značajno manji broj glasača koji su za njih glasali u odnosu na broj potpisa koji je neophodan za proglašenje izborne liste (svega 4.514).

Zanimljivo je da se broj izbornih lista „malih stranaka/koalicija/pokreta” (koje nisu stranke nacionalnih manjina) značajno povećava na parlamentarnim izborima 2016. godine. Broj do tada gotovo nepoznatih stranaka i lidera<sup>13</sup> povećava se na šest.<sup>14</sup> U svakom slučaju, dve od preostalih šest manjih stranaka (proglašanih izbornih lista) nije dobilo podršku 10.000 birača na izborima (Dijalog – Mladi sa stavom i Republikanska stranka), a svih šest zajedno osvojile su 106.454 glasa.

---

13 Napomena: Osim izborne liste: „Borko Stefanović – Srbija za sve nas”, koji je prethodno bio član DS i bio poznat široj javnosti.

14 Bez navođenja ZELENE STRANKE, koja nije samostalno učestvovala u prethodno pomenuta dva ciklusa izbora, ali je na izborima 2016. godine „deklarisana kao stranka manjina i na taj način je jedan predstavnik sa ove izborne liste proglašen za narodnog poslanika”.

Tabela 1. Proglašene izborne liste, broj izbornih stranaka nacionalnih manjina koje nisu prošle izborni prag, broj izbornih lista koje nisu stranke nacionalnih manjina i nisu prošle izborni prag, sa ukupnim brojem dobijenih glasova „malih stranaka“ i procentom dobijenih glasova<sup>15</sup>

Kol.1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6
<b>Izbori</b>	Broj proglašene izbornih lista RIK	Broj izbornih lista stranaka nacionalnih manjina koje su prošle „prirodni“ prag	Broj malih stranaka/izbornih lista koje nisu postale parlamentarne	Ukupno glasova sa izbornih lista koje nisu ušle u NS iz kolone 4	Procenat dobijenih glasova izbornih lista koje nisu ušle u parlament iz kolone 4
2012	18	7	2	86.196	2,20%
2014	19	3	2	20.720	0,58%
2016	20	5	6	106.454	2,81%
2020	21	/	/	/	/

15 Napomena: Ova tabela je proizašla iz tabela koje je objavio Republički zavod za statistiku, u vezi sa održanim parlamentarnim izborima 2012, 2014. i 2016. godine. Republički zavod za statistiku: Izbori za narodne poslanike Narodne skupštine Republike Srbije, predsednika Republike Srbije, maj 2012. godine, str. 48; Izbori za narodne poslanike Narodne skupštine Republike Srbije, mart, 2014. godine, str. 48 i Izbori za narodne poslanike Narodne skupštine Republike Srbije, april, 2016. godine, str. 48.

Republička izborna komisija – RIK – je do 9. juna 2020. godine proglasila 21 izbornu listu (stranaka/koalicija/pokreta i stranaka nacionalnih manjina), koje će učestvovati na parlamentarnim izborima u Republici Srbiji koji će biti održani 21. juna 2020. godine. Na taj način ispoštovano je pravilo utvrđeno Zakonom o izboru narodnih poslanika koje se odnosi na podnošenje izbornih lista, koje predviđa da se za podnošenje izborne liste moraju prikupiti potpisi najmanje 10.000 birača.<sup>16</sup>

Kao što se može videti, i pored bojkota jednog dela opozicije, broj izbornih lista se povećava, što je svakako posledica smanjenja izbornog cenzusa na 3%, do koga je došlo izmenama Zakona o izboru narodnih poslanika iz 2020. godine.

S druge strane, beležimo i da se na parlamentarnim izborima po prvi put pojavljuju i neke „nove” političke snage, koje do sada nisu previše poznate širom javnosti, kao što su, na primer, „Za Kraljevinu Srbije”. *Dosta je bilo* učestvuje na izborima na izornoj listi pod nazivom „Suverenisti”. Na izbornim listama su i nove „koalicije” koje čine i druge male stranke i pokreti, za koje je poznato da nemaju previše razvijenu stranačku infrastrukturu (tzv. „kombi stranke”)<sup>17</sup>, što otvara pitanje na koji način su prikupljeni potpisi građana za proglašenje izborne liste. Među njima treba pomenuti, na primer, još i sledeće izborne liste stranaka/pokreta/koalicija: „Nek maske padnu – Zelena stranka – Nova stranka”, „Čedomir Jovanović – Lista za mir”, „Narodni blok – Velimir Ilić – General Momir Stojanović”, „Grupa građana 1 od 5 miliona” i, na primer, do 2016. nepoznata politička stranka „Srpska stranka Zavetnici”, i njihova liderka Milica Đurđević Stamenkovski (izborna lista „Milica Đurđević Stamenkovski – Srpska stranka Zavetnici”). Poslednje proglašena, 21. izborna lista, po delu naziva malo i „natprirodna” (o čemu govori jedan prethodni rad), a koja je takođe nakon prigovora proglašena od strane RIK-a na 146. sednici, koja je održana 9. juna 2020. godine, jeste izborna lista „Levijatan – živim za Srbiju”.

### 3. OSNOVI SUMNJE O REGULARNOSTI IZBORNOG PROCESA PRI PRIKUPLJANJU POTPISA PODRŠKE IZBORNIM LISTAMA

Preneto „sa terena” izbornog ringa „na teren” krivičnog prava, postojanje i utvrđivanje konkretnih činjenica i dokaza da male stranke obilato dobijaju pomoć velikih u postupku prikupljanja potpisa za kandidovanje izbornih lista,

16 *Zakon o izboru narodnih poslanika*, Službeni glasnik RS, br. 35/2000, 57/03, 72/03, 75/03, 18/04, 101/05, 85/05, 28/11, 36/11, 104, 12/2020, 68/2020, Čl. 43, st. 1.

17 Napomena: „Žargonski” izraz koji je često bio korišćen za pojedine stranke čiji su lideri zauzimali značajna mesta u Vladi premijera Zorana Đinđića, ali pored lidera nisu imale nikakvu drugu stranačku infrastrukturu na terenu, jer su svi članovi stranke mogli da stanu u jedan kombi osrednje veličine.



jeste još uvek u domenu osnova sumnje i indicija. U krivičnom pravu, osnovi sumnje su pojam koji se koristi kod pokretanja istrage protiv određenog lica (osumnjičenog), kada u pretkrivičnom postupku postoje indicije da je neko učinilac kakvog kažnjivog dela. Drugi pojam – osnovana sumnja – vezan je za momenat podizanja optužnice: kada protiv određenog lica postoji dovoljno dokaza i prikupljenih podataka na osnovu kojih javni tužilac podiže optužni predlog protiv određenog lica (optuženog) kao mogućeg učinioca krivičnog dela.<sup>18</sup>

U vezi sa pitanjem prikupljanja potpisa za izborne liste nalazimo se na tom klizavom terenu osnova sumnje. Osnovi sumnje u „regularnost” prikupljanja potpisa, posebno za podršku izbornim listama, potkrepljene su u raspravi u emisiji *Utišak nedelje*, koja je emitovana na televiziji NovaS 7.06.2020. godine kroz prepirku između predsednika pokreta Dosta je bilo – Saše Radulovića (tzv. Suverenista) i lidera Pokreta slobodnih građana – Sergeja Trifunovića.

Ipak, sama priča ima i kratku medijsku predistoriju. Naime, lider DJB oduštao je od bojkota izbora kada je na konferenciji za štampu u Narodnoj skupštini Republike Srbije objavio da će ova stranka, pod nazivom „Suverenisti”, učestovati na predstojećim parlamentarnim izborima. DJB prikuplja 11.300 potpisa birača i predaje je RIK-u 5.06.2020. godine i tom prilikom predsednik DJB izjavljuje: „DJB je jedini sakupljao potpise regularno” i dodaje da je to bilo dosta teško uz mnogobrojne opstrukcije.<sup>19</sup>

Vratimo se na pomenutu emisiju *Utišak nedelje*. U prepirci između dva lidera, lider DJB Saša Radulović iznosi lični stav da je vladajuća Srpska napredna stranka prikupljala potpise za PSG, što je lider pokreta Slobodnih građana negirao. Prvi, Saša Radulović, zatim ponovo tvrdi da je „vlast” prikupljala potpise svima osim „Dosta je bilo”, napominjući da će to i dokazati, te da je uvidom u dokumentaciju RIK-a utvrdio da je Pokret slobodnih građana na Novom Beogradu prikupio 5.002 potpisa. „... Na svakih osam minuta po potpis, a na toj opštini i ne idete na izbore”... da bi zatim nastavio da nabraja „... na Čukarici ste skupili 1.200, a ne izlazite na lokalne izbore na Čukarici, preko 1.000 u Novom Sadu a ne izlazite tamo na izbore, u Šidu preko 500 potpisa”. Sergej Trifunović je izjavio da je „to gnusna podmetačina i laž”, navodeći da je svaki dan skupljao oko 100, 120 potpisa, te da je sa Srbijankom Turajlić na Zelenom vencu prikupio 280 potpisa. Na pitanje novinarke i voditeljke emisije Olje Bečković zašto se „Dosta je bilo” fokusira na PSG, a ne na Aleksandra Vučića, Radulović je

---

18 Dejan Milenković, *Medijsko pravo i medijske politike* (skripta), Beograd, 2015, str. 116.

19 Izvor: Agencija Beta koju prenosi Danas: Dosta je bilo predao listu, 5.06.2020. godine. Dostupno na <https://www.danas.rs/politika/izbori-2020/dosta-je-bilo-predao-listu/>; (pristupljeno: 7.06.2020).

odgovorio da se ne fokusira na PSG nego na čitav sistem prikupljanja potpisa, odnosno način na koji pojedine stranke dolaze do potpisa.<sup>20</sup>

Međutim, u prenetoj informaciji na veb-prezentaciji N1 televizije (pomenutom linku), izostao je i komentar trećeg učesnika, Radovana Vukadinovića, koji je na pitanje autorke emisije i lidera Pokreta slobodnih građana izjavio da je DJB materijalno podsticao aktiviste (što Radulović nije negirao), ali je Radulović dodao da je prikupljanje u pojedinim gradovima (npr. u Šapcu) bilo uslovljeno od strane lokalnih stranaka koje su u „zamenu” za potpise za parlamentarne izbore zahtevali da DJB u ovom gradu ne izađe na lokalne izbore.<sup>21</sup>

Pokušaću da zaključim ovu diskusiju. Postoje naznake da vladajuća politička stranka „pomaže” u prikupljanju potpisa pojedinim manjim strankama/grupama i koalicijama, vodeći se svojim vlastitim interesima (na primer, smanjenjem mogućnosti većim opozicionim akterima da u beskonačnom i „ravnomernom” predstavljanju izbornih lista u medijima istaknu svoje stavove, poglede, ideje i mišljenja ili da kritički osude vlast, a u slučaju da ipak male stranke pređu izborni prag, one već unapred jesu uslovljavane davanjem bezrezervne podrške u parlamentu kao i u javnosti, odnosno vladajućoj, ako je za nju prikupljala potpise.

S druge strane, postoji i indicija da bez novca nema ni „aktivizma”, pa ni potpisa. Stranka/pokret/ili koalicija koja nema razvijenu stranačku infrastrukturu i novca za njeno „održavanje” (uključujući i finansiranje ljudi a možda i „kupovinu” potpisa podrške) skoro da i nema šanse dase bez podrške vladajuće stranke u prikupljanju potpisa uopšte nađe kao kandidat na raspisanim izborima. A bez učešća na izborima i prelaska izbornog praga, koji podrazumeva i budžetsko finansiranje<sup>22</sup> – nema ni samoodrživosti takvog političkog aktera, osim u slučaju kada sami lideri stranaka imaju određena materijalna sredstva kojima mogu finansirati stranačku infrastrukturu, na duži vremenski rok (primedba autora).

Možda upravo u novcu i treba tražiti razloge usled kojeg su pojedine opozicione stranke ipak odlučile da ne odustanu od izborne utakmice, odnosno vremenom odustale od najavljenog bojkota izbora, ulazeći tako u rizične političke dogovore sa kratkoročno, a posebno dugoročno veoma neizvesnim završetkom.

---

20 N1: „Prepirka Trifunovića i Radulovića u Utisku nedelje o prikupljanju potpisa”, objavljeno 7.06.2020. godine u 22.14h. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/Izbori-2020/a607637/Prepirka-Trifunovica-i-Radulovica-u-Utisku-nedelje-o-prikupljanju-potpisa.html>; (pristupljeno: 8.06.2020).

21 N1 Janjić: „Ko dobije manje glasova od broja potpisa da mu se zabrani kandidovanje”. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a607673/Janjic-Ko-dobije-manje-glasova-od-broja-potpisa-da-mu-se-zabrani-kandidovanje.html> 8.06.2020. godine; (pristupljeno: 8.6.2020).

Na kraju, treba pomenuti i mišljenje glavnog urednika agencije Beta, Dragana Janjića, iznetog u delu jutarnjeg programa N1 televizije koji se odnosi na prelistavanje štampe i iznete stavove u emisiji *Utisak nedelje*. Janjić tom prilikom ističe: „Ne verujem da je sve čista priča kod sakupljanja potpisa, mislim da je bilo dosta pomoći i da je uvek bilo pomoći. Mislim da je, ako ima toga, važno uspostaviti pravila. Ako dobijete manje glasova od potpisa ne možete da se kandidujete 10 godina”.

#### **4. POTENCIJALNI PREDLOZI MOGUĆNOSTI ZAŠTITE AKTIVNOG I PASIVNOG BIRAČKOG PRAVA U PROCESU KANDIDOVANJA IZBORNIM LISTAMA I NJIHOVA OGRANIČENJA**

Veoma je teško trenutno odreagovati i dati odgovor na pitanje kako sprečiti mogućnost stvaranja prakse „pomaganja” vladajućih stranaka malim strankama pri prikupljanju potpisa za kandidovanje izbornih lista, kada je to u interesu i jednih i drugih (ali na štetu samih birača).

U svakom slučaju, strogo gledano, reč je o teško dokazivoj zloupotrebi kako aktivnog tako i pasivnog biračkog prava, koja bi se mogla uporediti (samo načelno) sa pojmom trgovine uticajem, prebačenog sa terena krivičnog prava na teren političkog ringa.

U jednoj od veoma opsežnih studija koje su rađene za potrebe OSCE ODHR nakon održavanja parlamentarnih i predsedničkih izbora 2012. godine, koja je u tom momentu obuhvatila sve moguće oblike zaštite izbornog prava pre raspisivanja izbora, u fazi od momenta raspisivanja izbora do dana glasanja, u toku samog dana glasanja do zatvaranja biračkog mesta, te od momenta zatvaranja izbornog mesta i proglašavanja rezultata izbora i, na kraju, perioda između dva izborna ciklusa, kako izbora koji se održavaju na republičkom tako i onih koji se održavaju na pokrajinskom i na lokalnom nivou, ova pojava, pa ni način njenog pravnog sprečavanja nije ni pomenuta, jer u ovom segmentu i nema pravnog odgovora u vezi sa zaštitom izbornog prava u našem izbornom zakonodavstvu, pa ni pravnom sistemu uopšte.<sup>23</sup>

Sa predlogom koji je dat na kraju prethodnog dela se ne slažem, jer nam objavljeni rezultati parlamentarnih izbora 2012, 2014. i 2016. godine, koje je objavio Republički zavod za statistiku, govore da se, ipak, retke male političke stranke koje na parlamentarnim izborima dobijaju ukupno manje glasova izašlih birača na izborima od predviđenih 10.000 potpisa, koliko je neophodno za kandidovanje izbornih lista. Često, one već u sledećem izbornom ciklusu više i ne postoje.

---

23 Dejan Milenković, Dušan Ignjatović, *Studija: Procena efikasnosti sistema za rešavanje izbornih sporova na parlamentarnom, pokrajinskom i lokalnom nivou u Republici Srbiji*, jul 2013.

Znači, rešenje se mora tražiti na neki drugi način. Jedna od mogućnosti npr. može da bude da se potpisi isključivo prikupljaju na štandovima političkih stranaka, prijavljenih za sakupljanje potpisa kod nadležnog državnog organa u vreme i danima kada je to predloženo od strane stranke/koalicije/pokreta koja prikuplja potpise. Međutim, ovo rešenje ima dva ograničenja: prvi je da se ukida mogućnost i pravo vođenja tzv. *Door to Door* kampanje koja je u zemljama sa izrazito demokratskom tradicijom veoma zastupljena. Drugi problem jeste na koji način bi u tom slučaju mogla da bude ostvarena kontrola prikupljanja potpisa na prijavljenom štandu za prikupljanje potpisa, odnosno ko bi vršio kontrolu. Tu dolazimo do narednog problema koji je više godina unazad pominjan a vezan je za izbornu administraciju, pre svega RIK, koji ima karakter organa ali ne državnog organa, te kao takav i nema svoju službu, pa ni mogućnost da tako nešto i kontroliše.

Tehnološko rešenje bi moglo biti da se podrška kandidatskoj listi obezbedi davanjem elektronskog potpisa birača koji želi da podrži izbornu listu. Međutim, ovaj model ponovo otvara neka druga pitanja: prvi je da bi to značilo da svi građani Republike Srbije imaju svoj elektronski potpis (što će razvoj tehnologije u narednih nekoliko godina svakako i zahtevati), ali se na ovaj način ne mogu izbeći npr. različite forme podmićivanja građana, od davanja određenih privilegija i novca glasaču do obezbeđenja određenih usluga.

Možda vredi razmisliti da se u okviru prve vremenske faze izbornog procesa, tačnije od momenta raspisivanja izbora do dana održavanja izbora, naprave dve podfaze: prva, u kojoj bi se stranke/koalicije/pokreti „borili” za potpise za kandidovanje izbornih lista, i druga, klasična kampanja koja bi bila vođena do dana održavanja izbora. Ali i ovo razmišljanje ima ozbiljne defekte.

## ZAKLJUČAK

Osnovi sumnje (indicije) u manipulaciji u procesu prikupljanja potpisa za podršku izbornim listama, zahtevaju dalje praćenje potencijalnog postojanja ove pojave, što nam može dati i nove ideje o tome na koji način se one mogu u budućnosti sprečiti. Smanjenje izbornog praga na 3% (osim kada je reč o strankama nacionalnih manjina za koje postoji poseban mehanizam izbornog praga) već sad nam govori da se u slučaju ostanka sadašnjeg zakonskog rešenja može očekivati permanentno povećanje broja izbornih lista, što pokazuje i činjenica da je, iako je ove parlamentarne izbore bojkotovao jedan deo opozicije, broj kandidovanih i proglašanih izbornih lista najveći od 2012. godine (ukupno 21). Sve prethodno pomenuto govori u prilog da se radi zaštite izbornog prava kao osnovnog ljudskog prava, i u domenu kandidovanja izbornih lista, tek mora značajno raditi, kako bi sam izborni proces u budućnosti dobio značajniji društveni i demokratski legitimitet i u kojem bi bile sprečene moguće različite zloupotrebe pri kandidovanju izborne liste.

## LITERATURA I INTERNET IZVORI

Katarina Jović, Anđelka Plavšić-Nešić, *Ljudska i izborna prava*, u Zborniku: *Izbori u domaćem i stranom pravu* (urs. O. Nikolić, V. Đurić), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, str. 216–221.

V. Vasović, V. Goati, *Izbori i izborni sistemi*, Beograd, 1993, str. 75.

Slobodan Jovanović, *Ustavno pravo Kraljevine SHS*, Beograd, 1924, str. 78.

Maja Nastić, „Zaštita izbornog prava”, u Zborniku: *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva*, NDI Serbia, Beograd, 2011, str. 53.

Marijana Pajvančić, „Pasivno biračko pravo (poslanička sposobnost)”, u Zborniku: *Izbori u domaćem i stranom pravu* (urs. O. Nikolić, V. Đurić), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, str. 11–24.

*Ustav Republike Srbije*, Službeni glasnik RS, br. 98/06.

*Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika*, Službeni glasnik RS, br. 12/2020.

*Zakon o izboru narodnih poslanika*, Službeni glasnik RS, br. 35/2000, 57/03, 72/03, 75/03, 18/04, 101/05, 85/05, 28/11, 36/11, 104, 12/2020, 68/2020, Čl. 43, st. 1.

Republički zavod za statistiku, *Izbori za narodne poslanike Narodne skupštine Republike Srbije, predsednika Republike Srbije, maj 2012. godine*.

Republički zavod za statistiku, *Izbori za narodne poslanike Narodne skupštine Republike Srbije, mart 2014. godine*.

Republički zavod za statistiku, *Izbori za narodne poslanike Narodne skupštine Republike Srbije, april 2016. godine*.

Dejan Milenković, „Organi nadležni za sprovođenje izbora – pojam i oblici izborne administracije”, u Zborniku: *Izbori u domaćem i stranom pravu* (urs. O. Nikolić, V. Đurić), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, str. 180–206.

Dejan Milenković, „Problemi upravno-procesne zaštite izbornog prava u toku trajanja izbornog procesa u Republici Srbiji”, *Srpska politička misao*, br. 1/2014, str. 96–112.

Dejan Milenković, *Medijsko pravo i medijske politike* (skripta), Beograd, 2015, str. 116.

Agencija Beta koju prenosi Danas: Dosta je bilo predao listu, 5.06.2020. godine. Dostupno na: <https://www.danas.rs/politika/izbori-2020/dosta-je-bilo-predao-listu/>; (pristupljeno: 7.06.2020).

N1: „Prepirka Trifunovića i Radulovića u Utisku nedelje o prikupljanju potpisa”, objavljeno 7.06.2020. godine u 22.14h. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/Izbori-2020/a607637/Prepirka-Trifunovica-i-Radulovica-u-Utisku-nedelje-o-prikupljanju-potpisa.html>; (pristupljeno: 8.06.2020).

N1 Janjić: „Ko dobije manje glasova od broja potpisa da mu se zabrani kandidovanje”. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a607673/Janjic-Ko-dobije-manje-glasova>

sova-od-broja-potpisa-da-mu-se-zabrani-kandidovanje.html 8.06.2020. godine; (pristupljeno: 8.6.2020).

Dejan Milenković, Dušan Ignjatović, *Studija: Procena efikasnosti sistema za rešavanje izbornih sporova na parlamentarnom, pokrajinskom i lokalnom nivou u Republici Srbiji*, jul 2013.

Dejan Milenković

## COLLECTING SIGNATURES FOR THE DECLARATION OF THE ELECTORAL LIST AS A POSSIBLE WAY OF ABUSE OF THE ELECTORAL RIGHTS IN THE REPUBLIC OF SERBIA

### SUMMARY

The legal condition for announcing the electoral list is that it be supported by at least 10,000 voters. Some of these political entities on the electoral lists have a “phantom” character because they exist only during the election process, while in the period between elections, there is “no trace or vote” of these parties. Elections often bring two absurd “surprises”. The first is that the mentioned parties relatively easily get the signatures of the citizens who allegedly support them, which causes and consequently leads to the announcement of their electoral lists. The second is that the number of total votes won by such lists in the elections is, in some cases, significantly lower than the number of citizens who trusted such electoral lists with their signatures. This also raises doubts as to whether the ruling political parties, through their members and party infrastructure, provide small parties with the opportunity to run, and thus create the image of the existence of democratic pluralism in the electoral process, which ensures the legitimacy of elections. The issue of collecting signatures for the proclamation of electoral lists significantly captures the attention of the public in the Republic of Serbia in connection with the upcoming elections, especially after the reduction of the electoral threshold and the boycott of the elections by the opposition. This paper will also discuss some concrete proposals on how to eliminate these doubts and shortcomings and thus improve the electoral process in the future.

**KEYWORDS:** *elections, electoral lists, candidacy of electoral lists, collecting signatures, electoral process.*