

УДК:  
342.8:352(497.11)  
Примљено:  
**13. мај 2008.**  
Прихваћено:  
**20. мај 2008.**  
Оригинални  
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА  
POLITICAL REVIEW  
Година (XX) VII, vol=16  
Бр. 2 / 2008.  
стр. 351-378.

*Милан Јовановић*  
*Факултет политичких наука Универзитета у Београду*

## РЕФОРМЕ ИЗБОРНОГ ПРАВА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ

### Сажетак

*Редизајнирање изборног права локалне самоуправе у Србији - задржавање пропорционалног изборног система са једном изборном јединицом, виши законски изборни праг, оштрији услови кандидовања, суспендовање слободног мандата одборника - продубиће проблеме потпредстављености сеоских средина у скупштинама локалне самоуправе, деперсонализованости одборника, везаног партијског мандата и апстиненције. Аутор приказује компаративно различите моделе изборних система у локалној самоуправи у контексту различитих схватања о локалној самоуправи и важности локалних избора. Закључује се да ће истовремено одржавање локалних и парламентарних избора пригушити негативне последице изборног инжињеринга који је директно усмерен на сужавање могућности за учествовање група грађана, смањивање броја партија у локалним скупштинама и укрупњавање партијске сцене.*

*Кључне речи: локални избори, локална самоуправа, кандидовање, изборни праг.*

**З**а разлику од интересовања за различите аспекте локалне самоуправе и локалне политике, локални избори и изборно право за представничке органе општина и градова у Србији остало је у сенци – политикологија се њиме није детаљније бавила. Више је разлога за такво стање. Прво, политичка наука се сукцесивно, а не систематски, бавила истраживањем локалне самоуправе, па и локалних

\* Овај текст је рађен у оквиру пројекта “Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији” (149057Д) финансиран од стране Министарства за науку и технолошки развој Републике Србије.

избора. Процеси демократске транзиције у први план су избацили занимање за политичке установе и политичке процесе на националном нивоу што је за последицу имало спорадично бављење локалном самоуправом. Друго, иако су локални избори имали посебан значај за промену власти – после фалсификовања изборних резултата и изборне крађе на локалним изборима 1996. године, почело је јачање опозиције и детронизација владајућих социјалиста – наука се није темељније бавила њима, него истраживањем парламентарних и представничких избора. Треће, локална самоуправа и локална политика се и у развијеним демократским друштвима традиционално доживљава као секундарна тема политиколошких истраживања јер се процеси, актери и догађаји у локалним заједницама често третирају као рефлексија политике и актера на централном нивоу који пресудно не утичу на националну политику.

Раст интересовања за локалну самоуправу и њену улогу и значај у политичком систему постепено доприноси и већем интересовању за локалне изборе. Од реконституисања вишестраначја у Србији, 1990. године, одржана су четири изборна циклуса за органе локалне самоуправе – 1992, 1996, 2000. и 2004. године. Изборни процеси нису одржани на целој територији, односно у свим општинама и градовима. Фактички, све изборне циклусе у општинама и градовима на територији АП Косово и Метохија, као и уосталом и све остале изборне циклусе, бојкотовали су припадници албанске националне заједнице. У многим општинама на територији ове Аутономне покрајине нису одржани избори или су у њима успостављани привремени органи власти, чак и када је Аутономна покрајина била под пуним суверенитетом централних власти Републике Србије.

Србија је у досадашњим изборним циклусима примењивала различите изборне обрасце за парламентарне, односно, посланичке и одборничке изборе. Као што се види из табеле бр. 1, већински двокружни изборни систем примењиван је у два изборна циклуса на локалном нивоу, а само једном на националном нивоу за парламентарне изборе. У трећем изборном циклусу (2000) примењен је једнокружни већински изборни систем са релативном већином. Четврти изборни циклус увео је пропорционални изборни систем који третира јединицу локалне самоуправе као једну изборну јединицу са 5%-тним изборним прагом. Пети по реду избори за локалне органе власти, заказани за 11. мај 2008. године, одржаће се по

истоветном изборном моделу, с тим што је повећањем законског изборног прага на 5% и променама у условима кандидовања пре свега извршена значајна интервенција у изборном праву која ће несумњиво произвести значајне политичке последице на резултате избора и дистрибуцију политичке моћи у скупштинама јединица локалне самоуправе.

Табела бр. 1: **Изборни систем у Србији 1990-2008.**

Година	ИЗБОРНИ СИСТЕМ	
	Парламентарни избори	Локални – градски/општински избори
1990.	Већински Апсолутна већина у првом кругу Релативна већина у другом кругу	---
1992.	Пропорционални 9 изборних јединица 5%-тни изборни праг	Већински Апсолутна већина у првом кругу Релативна већина у другом кругу
1993.	Пропорционални 9 изборних јединица 5%-тни изборни праг	---
1996.	---	Већински Апсолутна већина у првом кругу Релативна већина у другом кругу
1997.	Пропорционални 29 изборних јединица 5%-тни изборни праг	---
2000.		Већински Релативна већина у првом кругу
2001.	Пропорционални Једна изборна јединица 5%-тни изборни праг	---
2003.	Пропорционални Једна изборна јединица 5%-тни изборни праг	---
2004.	---	Пропорционални Једна изборна јединица 3%-тни изборни праг
2007.	Пропорционални Једна изборна јединица 5%-тни изборни праг осим за листе националних мањина	
2008.	Пропорционални Једна изборна јединица 5%-тни изборни праг	Пропорционални Једна изборна јединица 5%-тни изборни праг

Већински изборни систем задржао се на нивоу локалне самоуправе много дуже него на парламентарном нивоу у коме је примењен само једном. Насупрот томе, пропорционални изборни модел расподеле мандата у избору одборника примењује се практично само у два изборна циклуса, док је на централном нивоу за избор посланика практикован чак у шест изборних циклуса. У целини посматрано, промене темељног изборног обрасца на националном

нивоу са закашњењем су резултирале копирањем тог модела и на нивоу локалних избора. Истовремено, изборно право за јединице локалне самоуправе било је потпуно хармонизовано – исти изборни систем примењиван је у свим општинама и градовима. Хармонизован изборни систем је последица једноступене локалне самоуправе и монотипске општине.

У релативно кратком року Србија је применила три различита изборна модела за представничке органе јединица локалне самоуправе, мењајући повремено поједине елементе тих модела – нпр. висину изборног прага – који су производили значајне политичке ефекте. Само у једном изборном циклусу председници општина и градова бирани су непосредно од стране грађана. Тај модел је напуштен. Избор ових инокосних органа, после промене Устава 2006. године, поново је препуштен одборницима скупштина општина и градова и разрађен законским изменама 2007. године.<sup>1)</sup>

Какве су промене извршене у изборном праву за локалне изборе 2008. године? Који су мотиви руководили законодавца да изврши баш такве промене? Какве ће оне политичке последице произвести? Да ли ће се поклопити остварени са претпостављеним циљевима? Ово су само нека од питања која се нужно намећу приликом анализе реформи изборног права за локалне изборе којима се бави овај рад. Да би стекли целовиту слику о извршеним променама, претходно ћемо објаснити појам и значење локалних избора и у основним цртама компаративно приказати изборне системе за представничка тела локалне самоуправе.

## *1. ПОЈАМ И ЗНАЧАЈ ЛОКАЛНИХ ИЗБОРА*

Локални избори су врста изборног процеса којим се бирају представнички органи у јединицама локалне самоуправе. Разликују се од парламентарних и председничких избора према структурним, процесним и садржајним обележјима, али и по политичком утицају и важности. Различите врсте и нивои локалних избора условљени су државним уређењем. У федералним, регионалним и уопште децентрализованим државама разликују се регионални, односно избори у федералним јединицама, и комунални избори,

1) Устав Републике Србије и Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије, Службени гласник РС 98/06; Закон о локалној самоуправи; Закон о локалним изборима, Закон о главном граду, Закон о територијалној организацији Републике Србије и Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи, Службени гласник РС 70/07 и 129/07.

а у унитарним и централизованим државама избори за централне органе власти и комунални избори. Стручна и научна литература, компаративно посматрано, користи термин комунални избори када анализира изборне системе и процесе у локалним територијалним заједницама. Међутим, како су комунални систем и појмовне и језичке кованице изведене из овог појма, током комунистичке владавине оптерећене идеолошким конотацијама, у нашој науци усталио се термин локални избори и он ће у овом раду бити коришћен за означавање избора за избор одборника скупштина општина и градова у Србији.<sup>2)</sup>

Локални избори су, хијерархијски посматрано, најнижи тип избора. Број врста и значај локалних избора разликује се од државе до државе. “У свим савременим демократијама локални су избори подређени националнима”.<sup>3)</sup> Хијерархијска подређеност огледа се и у слабијој политичкој партиципацији, већој волатилности и бољим шансама нових и мањих политичких партија да остваре изборни успех. При томе се стално мора имати у виду да се локалне заједнице међусобно знатно разликују по величини, идентитету, социјалној структури, миграцијама, овлашћењима, итд. Хијерархијска подређеност локалних избора огледа се и у актерима који суделују у изборима. По правилу у локалним изборима учествује мањи број актера и њихова природа је другачија. Ради се о регионалним партијама, о експозитурама странака које делују на националном нивоу или једноставно о групама грађана – групама бирача. Тако организовани грађани нпр. на изборима у Баварској 2002. године били су трећа политичка снага одмах иза Хришћанско-социјалне уније и Социјалдемократске партије, као традиционално најјачих националних политичких партија у Баварској и Немачкој, а испред Либералне странке и Странке зелених, које такође делују на националном нивоу.<sup>4)</sup>

Истраживачи који су се бавили феноменом локалних избора, њихову хијерархијску подређеност осталим врстама избора, тумачили су и у различитим приступима, како локалној самоуправи, тако и изборима за органе локалне самоуправе. Ранија истраживања,

2) О разлици научног и политичког схватања регионалних избора види шире у: Hoffmann/Martinot, Vincent i dr.: Local Elections in Europe, Institut de Ciencies Politiques i Sociales, Barcelona, 1994, pp. 105-107.

3) Касаповић Мирјана: *Локално изборно право у Хрватској у компаративној перспективи*, у монографији *Локална политика у Хрватској*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2004. године, стр. 61.

4) Исто, стр. 64-65.

посебно у домену права, третирали су локалне изборе као избор професионалне управе. Оваква фикција третирали је локалне изборе као административну, а не политичку активност јер је локалну политику сматрала тражењем, не страначко-политичких алтернатива, него најбољих стручних решења друштвених проблема. Овакав приступ "... претпоставља, сликовито речено, да нема 'црне' или 'црвене' комуналне политике, него да комуналну политику води политички безбојна управа или управа која је 'слијепа за политичке боје' ".<sup>5)</sup>

Насупрот оваквим схватањима, која локалну самоуправу третирају као идеолошки "слободне зоне" у којима не треба да се осећа дејство политичких партија на комуналну политику, савремена политичка наука, одбацујући ова конзервативна становишта правних и социолошких истраживања, локалну самоуправу и локалну политику истражује кроз све димензије које детерминишу политику на националном плану. Јединице локалне самоуправе свакако нису изоловане арене политичког одлучивања, али ни копије политичких арена на националном нивоу. Локалне политике имају више посебности, тематски су уже и специфичније, али и у њима, односно у процесима одлучивања у њима, доминирају интереси и конфликти појединих актера, институција и организација око њиховог остваривања. Ако томе додамо да локална самоуправа произлази из политичког система заснованог на државним законима и статутима локалних заједница и да се ради о политичкој утакмици за вршење власти у локалној заједници, онда је разумљиво да су и избори омеђени партијским надметањима и односима власти и опозиције. "Парламентаризација" је термин којим се објашњава да су представничка тела у локалној самоуправи демократски легитимисана изборима; да функционишу као носиоци јавне власти; да бирају, управљају и контролишу извршну власт. И на овом нивоу структура представничких тела карактерише сучељавање већине – оних који контролишу управу – и мањине - оних који чине опозицију актуелној власти на локалном плану.

Локални и национални избори нису изоловани процеси нити се одвијају по потпуно аутономним системима. Управо су изборни процеси инструменти којима се, и на једном и на другом нивоу, међусобно детерминишу националне и локалне политике. Зато су се оформила два становишта о утицају и интеракцији локалних и националних избора.

5) Исто, стр. 65.

Прво гледиште третира локалне изборе као “рефлекс националних избора”. Према овом мишљењу, бирачи нису способни да јасно диференцирају понашање на локалном и националном плану, тако да је њихово понашање у изборним процесима у локалној самоуправи само рефлекс изборног понашања на нивоу система у целини. Разлике у резултатима које се јављају објашњавају се различитим степенима политичке мобилизације и партиципације. Ово становиште сматра да локалне политике, партије, проблеми и уверења у основи нису важни за одлуку бирача, односно да бирачи и у локалним изборима углавном изражавају подршку или неповерење националној влади. Присталице овог става локалне изборе третирају као гласање за одређене политичке партије, а следствено томе, партије на локалном нивоу имају готово истоветне функције као на националном плану – оне врше мобилизацију, агрегацију, регрутацију, информишу, едукују и дисциплинују. Оваква тумачења називају се “национализацијом локалних избора” и као тренд присутна су, у већој или мањој мери, у готово свим савременим демократијама. Развијени су различити квантитативни и квалитативни показатељи мерења степена “национализације локалних избора”. Тако се у Великој Британији степен “национализације локалних избора” мери компетитивношћу – бројем кандидата у једномандатним изборним јединицама; учешћем националних странака, лабуриста и конзервативаца; освајањем гласова великих странака, а малим бројем гласова тзв. независних кандидата; великом изборном партиципацијом; једнакошћу просечне подршке партијама у локалној и националној политици; ако је swing једнак swingу у националним изборима.<sup>6)</sup> Анализа наведених мерила показује да се не може говорити о апсолутној “национализацији” локалних избора – то је најочигледније у знатно нижој излазности бирача и одсуству компетитивних избора у неким изборним јединицама у којима се појављује само један кандидат. Насупрот британског примера, у Белгији, првој држави у којој је примењен пропорционални изборни систем који се одржао до данас, национализација локалних избора оцењује се другим параметрима. Први параметар је продор националних партија у локалну политику, што укључује и експозитуре националних партија које на локалним изборима често наступају под другим именом. Друго мерило је пораст коалиционих влада у локалној самоуправи – 1964. године било је 13% општина са коалиционим владама; 1970. тај број је порастао на 17,5%, а 1986.

6) Hoffmann, pp. 61.

достигао чак 44,8%, итд. Радило се о неконгруентним локалним коалицијама које настају "... ако националне опозиционе партије владају на локалном нивоу, док су партије националне владе опозиција на локалном нивоу".<sup>7)</sup>

Друго, супротно, становиште говори о "предоминантно-нестраначкој" природи локалних као њиховом главном карактеристиком. Локални избори се сматрају посебним политичким процесима у којима се бирачи не понашају искључиво на основу страначке идентификације. Оваква становишта сматрају да је понашање бирача на локалним изборима условљено проблемским оријентацијама и преференцијама кандидата од стране бирача – бирачи гласају оне кандидате за које процењују да су најспособнији да реше конкретне проблеме у локалној заједници. Једноставније речено, бирачи вреднују изборне актере на основу њихових ставова према конкретним питањима јавних политика, а не крупних друштвених тема. Зато у локалним изборима доминирају питања путева, водовода, канализација, одржавања јавних површина, обданишта и сл., а не теме од националног значаја. Последишно то значи да су локални избори више персонализовани него избори на националном плану. Конкретније, бирачи једноставније стављају знак једнакости између појединих кандидата и пожељних решења за проблеме локалних заједница; у локалним заједницама мања је дистанца између бирача и кандидата; они имају више информација једни о другима; једноставнија је комуникација међу њима. Зато су избори наглашено персонализовани што је локална заједница мања - више у сеоским него у градским срединама. Оријентација бирача на личности, односно на кандидате, доприноси деполитизацији локалне политике, а самим тим и утицају партијских централа на понашање њихових локалних одбора.<sup>8)</sup>

Значи, локални и национални избори су политички процеси исте врсте – ради се о борби за улазак у политичку арену на различитим нивоу друштвене моћи, управљања и утицаја и институција које се изборима конституишу. Ова два различита нивоа избора имају читав низ заједничких структурних и процесних карактеристика, али разлике у политичким аренама разликују ове врсте избора као и понашање политичких актера у њима. Локални избори ни су идеолошки неутрално политичко поље у коме се не осећа утицај

7) Исто, 53-54.

8) Howard Hamilton: "The Municipal Voter: Voting and Nonvoting in City Elections", *American Political Science Review*, 1971. (45) 4: 1135-1140.

националне политике, учесника и матрица политичког понашања, али ни механички одраз политике на националном плану. Однос зависности и самосталности локалне политике и локалних избора према националном плану зависи од читавог низа фактора: државног уређења, степена децентрализације, карактера партијског система, традиције, итд.<sup>9)</sup>

Овај кроки различитих становишта о локалним изборима показује да се не ради о изолованим, самосталним и независним политичким процесима, али ни копији избора на националном нивоу. И на локалне изборе, као и на изборе на националном нивоу, снажно се може утицати помоћу изборног система јер поједини модели утичу на јачање партијске идентификације бирача, више или мање потенцирају оријентацију на кандидате, односно програме и политичке партије и самим тим обликују исход избора на локалном плану.

## 2. ИЗБОРНИ СИСТЕМИ ЗА ПРЕДСТАВНИЧКА ТЕЛА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Историјски и компаративно посматрано, локални избори више су служили као полигон за експериментисање са изборним системом него избори на националном плану. Тако је, на пример, систем расподеле мандата на више нивоа први пут примењен у изборима у немачкој покрајини Баден, 1919. године, па је тај модел и данас познат под називом баденски систем. У Ирској је, по први пут, опет на локалном нивоу, 1919. године примењен систем појединачног преносивог гласања, да би три године касније тај модел био прихваћен и на националном плану.<sup>10)</sup> И кумулативно гласање први пут је примењено на локалним изборима у викторијанској Енглеској.<sup>11)</sup> Што се тиче новијих примера, интересантна су искуства избора за Сенат у америчкој држави Орегон – 1995. године укинута је обавеза личног доласка на гласачко место, односно уведено је гласање путем писма као један од облика гласања у одсутности. То се сматра првим кораком ка online – гласања као рафиниране варијанте

9) Касаповић, стр. 70.

10) David Farrell/Malcolm Mackerras/Ian McAllister: “Desining Electoral Institutions: STV Systems and their Consequences”. *Political Studies* (44) 1:24-43.

11) Shaun Bowler, Donovan, Todd, Farrell, David (1999): “Party Strategy and Voter Organization under Cumulative Voting in Victorian England.” *Political Studies*, (47) 5:906.917.

гласања путем писма. Директан избор градоначелника у Израелу претходио је директном избору премијера.<sup>12)</sup>

Табела 2: Национални и локални изборни системи у једном броју европских земаља

Држава	ИЗБОРНИ СИСТЕМ	
	Национални избори	Локални избори
Албанија	компензациони изборни систем с појединачним и листовним надметањем и гласањем са два гласа	чисти пропорционални избори с надметањем затворених листа и гласањем једним гласом
Аустрија	пропорционални избори у вишемандатним јединицама са затвореним неблокираним листама и преференцијалним гласањем	пропорционални избори са затвореним неблокираним листама и преференцијалним гласањем
Белгија	пропорционални избори са затвореним неблокираним листама и преференцијалним гласањем	пропорционални избори са затвореним неблокираним листама и преференцијалним гласањем
Бугарска	пропорционални избори у вишемандатним јединицама са затвореним блокираним листама и гласањем једним гласом	пропорционални избори са затвореним блокираним листама и гласањем једним гласом
Естонија	пропорционални избори у вишемандатним јединицама са затвореним неблокираним листама и преференцијалним гласањем	пропорционални избори са затвореним неблокираним листама и преференцијалним гласањем
Француска	двокружни већински избори	- двокружни већински избори - двокружни већински избори с надметањем затворених листа и бонусним мандатима - већински избори с надметањем отворених листа и панаширањем
Ирска	појединачно преносиво гласање с надметањем појединачних кандидата у малим вишемандатним јединицама и расподелом мандата према модификованој Друповој квоти у првом и с поступком преношења гласова у другом поступку	појединачно преносиво гласање с надметањем појединачних кандидата у малим вишемандатним јединицама и расподелом мандата према модификованој Друповој квоти у првом и с поступком преношења гласова у другом поступку
Италија	компензациони систем избора с појединачним и листовним надметањем и гласањем са два гласа	- избори релативном већином - пропорционални избори са затвореним неблокираним листама и преференцијалним гласањем
Македонија	пропорционални систем у вишемандатним јединицама са затвореним блокираним листама и гласањем једним гласом	пропорционални систем у вишемандатним јединицама са затвореним блокираним листама и гласањем једним гласом
Норвешка	пропорционални систем у вишемандатним јединицама са затвореним блокираним листама и гласањем једним гласом	пропорционални систем избора с отвореним листама, преференцијалним гласањем и панаширањем

12) David Dery: "Elected Mayors and Defacto Decentralisation, Israeli Style", *Local Government Studies*, 1998, (24) 2: 45-55.

Немачка	персонализовани пропорционални избори са гласањем са два гласа и пропорционалним принципом одлучивања у складу са Хер-Нимајеровом методом	- твореним листама, кумулирањем и панаширањем - пропорционални избори са затвореним блокираним листама и гласањем једним гласом - већински избори у једномандатним и вишемандатним јединицама с компензационим листовним мандатима
Румунија	пропорционални избори у вишемандатним јединицама са затвореним блокираним листама и гласањем једним гласом	пропорционални избори са затвореним блокираним листама и гласањем једним гласом
Словачка	пропорционални избори у једном државној јединици са затвореним блокираним листама и гласањем једним гласом	избори релативном већином с надметањем листа
Словенија	пропорционални избори у вишемандатним јединицама са затвореним неблокираним листама и преференцијалним гласањем једним гласом	- већински избори с неограниченим гласањем у општинама које имају до 12 чланова општинског већа; ако веће има до 7 чланова, општина је један округ; ако има више од 7 чланова, општина се дели на више округа - пропорционални избори са затвореним неблокираним листама и преференцијалним гласањем једним гласом у општинама које имају више од 12 чланова општинског већа; ако веће има мање од 20 чланова, општина је један округ; ако има 20 и више чланова, општина се дели на више округа
Холандија	чисти пропорционални избори у једном државној јединици с надметањем затворених листа	чисти пропорционални избори с надметањем затворених листа у једном административном изборном округу
Шпанија	пропорционални избори у вишемандатним јединицама са затвореним листама и гласањем једним гласом	- пропорционални избори са затвореним листама и гласањем једним гласом - избори релативном већином с отвореним листама и ограниченим гласањем - систем <i>open council</i>
Шведска	пропорционални избори у вишемандатним јединицама са затвореним неблокираним листама и преференцијалним гласањем	пропорционални избори са затвореним неблокираним листама и преференцијалним гласањем
Турска	пропорционални систем у вишемандатним јединицама са затвореним листама и гласањем једним гласом	пропорционални избори са затвореним листама и гласањем једним гласом
Велика Британија	избори релативном већином	- избори релативном већином - појединачно преносиво гласање

Извор: Касаповић, стр. 71-73

Из прегледа у табели бр. 2 видимо да постоје државе у којима је изборно право потпуно хармонизовано и оне у којима је евидентно одсуство те хармонизације. Типичан пример првих, хармонизованих избора, јесте Ирска. На свим нивоима, од комуналног преко регионалног до националног нивоа, па чак и избора за Европски парламент, примењује се систем појединачног преносивог гласања. И Велика Британија је важила за пример хармонизованог изборног система. Међутим, у последње време, она се може користити као пример дехармонизације изборног права – у комуналним изборима у Северној Ирској примењује се систем појединачног преносивог гласа; новоконституисани парламенти Шкотске и Велса бирају се по сегментираном изборном моделу, а посланици за Европски парламент по пропорционалном изборном систему. У групу земаља са хармонизованим изборним системом спадају и Холандија, Норвешка, Шведска, Аустрија, итд. које деценијама практикују пропорционални изборни систем на свим нивоима. Насупрот томе, Немачка је типичан пример земље у којој је локално и национално изборно право у дисхармонији – систем персонализованих пропорционалних избора који се примењује на националном плану за локалне изборе се уопште не примењује. Словачка је пример државе, редак међу бившим социјалистичким земљама, која има дехармонизовано изборно право – на националном плану примењује се пропорционални изборни систем, а за комуналне изборе већински изборни систем са листама.

Из табеле се такође може закључити да су локални избори у већини земаља уређени по изборном праву које је потпуно хармонизовано. Веома су ретке земље у којима се избори за локалне представничке органе уређују диференцирано, односно да се представници у тим органима бирају различитим системом избора. Као пример диференцираног изборног права истиче се Немачка, Француска и Шпанија. Немачка, иначе са развијеном традицијом локалне самоуправе, али и под дејством федералне структуре изборни систем за органе локалне самоуправе препушта законодавству савезних покрајина. Постоји преко десет различитих изборних модела, примењују се пропорционални и већински изборни системи, отворене и затворене изборне листе, гласање путем кумулирања, панаширања; са и без изборног прага, итд. Француска практикује различите изборне системе у локалним изборима, у зависности од величине јединице локалне самоуправе. Већа департмана бирају се по дво-крупном већинском систему; општине које имају више од 3.500

становника, чланове представничких тела бирају двокружним већинским изборима, са затвореним листама. Изборна листа која у првом кругу добије више од половине гласова бирача аутоматски осваја половину места у представничком телу, а друга половина расподељује се Д'Онтовим поступком, изборним листама које су прешле 5%-тни изборни праг, а у том поступку учествује и странка која је већ добила половину места. Ради се, у ствари, о премијском изборном систему, са бонусним местима. У општинама са мање од 3.500 становника примењује се већински изборни систем, такође са изборним листама које омогућују панаширање.<sup>13)</sup>

И у земљама у којима је изборно право хармонизовано учествују се наизглед мале разлике, али са потенцијално великим политичким последицама. Све земље у основи имају исти тип избора – пропорционални, али се на локалном и националном плану разлике огледају у појединим елементима – типу изборне јединице, облику изборне листе, начину гласања, постојању и висини законског изборног прага. На националном нивоу у већини држава са пропорционалним изборним системом држава се дели на више изборних јединица различите величине, а за локалне изборе постоји само једна изборна јединица. То смањује природни изборни праг што погодује малим и локалним странкама. Томе доприноси и чињеница да изборно право за локалне изборе у већини држава не прописује законски изборни праг за учешће у расподели мандата. Зато су страначки системи на локалном нивоу обично са већим степеном фрагментације него на националном, а то опет значи да је номинални и ефективни број партија и у елективном и у представничком партијском систему већи него на националном нивоу, односно у парламентима.<sup>14)</sup>

Што се тиче листа, на пример у Норвешкој се на националном нивоу користе затворене листе, а на локалним изборима отворене изборне листе, које остављају простор бирачима да исказују преференције – додавањем гласова неким кандидатима, прецртавањем појединих кандидата, дописивањем кандидата на листу, и сл. Истоветно решење примењује се у Шпанији, као и у неким мањим општинама у Француској, у којима се примењују отворене листе и гласања путем панаширања. Таква пракса постоји и у неким је-

13) Report By the Steering Committee on the Local and Regional Democracy, Electoral Systems and Voting Procedures at the Local Level, Bruxelles, 1998, Council of Europe Publ.pp. 12; 32.

14) Hoffmann/Martinot, pp. 94; 100

диницама локалне самоуправе и у Немачкој.<sup>15)</sup> Преференцијално гласање, наравно, не мора увек бити и инструмент спречавања или ублажавања партијског монопола у локалној политици. Напротив, он може послужити и као институционални механизам за организовање клијентелистичког гласања. Поједина истраживања, на пример, у Италији показују да се преференцијално гласање у неким регијама повезује са клијентелистичком традицијом. На пример, у северним регијама, изразито богатим социјалним капиталом, бирачи гласају за странке, а у јужнијим, сиромашнијим и неразвијеним регијама велики број бирача гласа персонално за политичке “покровитеље”.<sup>16)</sup> Благи облик клијентелизма постоји и у неким покрајинама у Немачкој. На пример, у покрајини Баден-Винтерберг према закону на гласачком листићу, на локалним изборима, уз име и презиме, наводи се и титула кандидата, односно његово занимање и адреса. Према статистичким подацима, око једне трећине самосталних кандидата који су изабрани у представничка тела локалне самоуправе у тој немачкој покрајини чине појединци који имају сталну или потенцијалну клијентелу – лекари, адвокати, професори, неговатељице, болничарке, пекари, месари и слично.<sup>17)</sup>

### *3. ИЗБОР НАЧЕЛНИКА И ГРАДОНАЧЕЛНИКА*

Начелници, поглавари, председници... општина и градоначелници градова бирају се непосредно или посредно и увек већинским изборима јер је реч о инокосном органу локалне самоуправе. Иако се формално ради о једном аспекту локалног изборног права, избор начелника и градоначелника излази из домена изборног права и утиче на сам систем локалне самоуправе, јер се тим избором успоставља посебна институција локалне самоуправе са властитим легитимитетом. Уколико је ова функција озакоњена и посебним овлашћењима избори добијају на значају и могу имати бројне реперкусије на односе и функционисање органа локалне самоуправе.

Непосредни избори начелника и градоначелника врше се по законски утврђеној процедури и законски одређеним терминима општим, непосредним и тајним изборима. Практикују се и избор апсолутном и релативном већином са различитим модалитетима у

15) Report... pp. 31.

16) Robert Putnam: Kako demokraciju učiniti djelotvornom – građanske tradicije u modernoj Italiji, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2003. godine, str. 106.

17) Мирјана Касаповић, стр. 78.

погледу прага излазности и услова за учешће у другом кругу. Циљ непосредних избора инокосних функционера у локалној самоуправи је јачање њихове позиције у вршењу законских овлашћења, али и у евентуалним конфликтима са представничким телом у локалној заједници.

Табела 3: Системи избора начелника/градоначелника у појединим европским земљама 2002.

Земља	Трајање мандата (у год.)	Непосредни/посредни избори	Изборни систем
Албанија	3	непосредни	апсолутна већина гласова свих бирача у 1. кругу; ужи избори између два кандидата са највише гласова у 2. кругу
Аустрија	5-6	непосредни (Градишће, Корушка, Тирол); посредни у осталим савезним покрајинама	апсолутна већина гласова у 1. кругу; ужи избори између два кандидата са највише гласова у 2. кругу
Белгија	6	посредни	потврђује их монарх
Бугарска	4	посредни (у општинама са мање од 500 становника); непосредни (у општинама са више од 500 становника)	апсолутна већина у 1. кругу; у 2. круг улазе три кандидата са највише гласова у 1. кругу
Естонија	3	посредни	апсолутна већина одборника
Француска	6	посредни	апсолутна већина у 1. и 2. кругу; релативна већина у 3. кругу
Ирска	1	посредни	апсолутна већина у 1. кругу; систем елиминације најлошијих кандидата
Италија	4	непосредни	- релативна већина у општинама са мање од 15.000 становника - апсолутна већина у општинама са више од 15.000 становника
Македонија	4	непосредни	апсолутна већина, уз обавезу учествовања најмање 50% бирача; у 2. кругу учествују сви кандидати који су у 1. кругу добили најмање 10% гласова бирача
Холандија	6	посредни	градоначелнике општина и градова до 50.000 становника именује монарх, а са више од 50.000 становника влада, и то на предлог министра унутрашњих послова
Норвешка	4	посредни	апсолутна већина у 1. кругу; релативна већина у 2. кругу
Немачка	5-9	непосредни	апсолутна већина
Румунија	4	непосредни	апсолутна већина
Словачка	4	непосредни	релативна већина
Словенија	4	непосредни	апсолутна већина
Шпанија	4	посредни	- апсолутна већина - релативна већина - систем open council
Турска	5	непосредни	релативна већина

Извор: Касаповић, стр. 79-80

Посредни избор начелника и градоначелника врше представничка тела у локалној самоуправи. Разумљиво, да би неко био изабран, мора освојити већину гласова представника. Како се представници у локалним представничким телима често бирају пропорционалним изборним системом за избор начелника и градоначелника нужне су коалиције како би се постигла апсолутна већина гласова. Тако се на локални ниво преноси политичка матрица власти са националног нивоа где парламентарна коалициона већина бира премијера и владу, што наравно не мора увек значити и пресликавање конкретних партијских коалиција са централног на локални ниво, напротив.

Начин избора начелника и градоначелника утиче на карактер система локалне самоуправе. Дуалистички системи у којима представничка тела и начелници и градоначелници имају изворне, законске, самосталне надлежности подразумева непосредан избор начелника и градоначелника чиме се успоставља начело биполарне демократске легитимације. Насупрот њему, у монистичком систему начелник и градоначелник подређени су представничком телу локалне заједнице и њихово деловање условљено је вољом већине. Двојни систем власти и непосредан избор начелника и градоначелника није у свим земљама произвео истоветне последице.<sup>18)</sup>

#### *4. РЕФОРМА ЛОКАЛНОГ ИЗБОРНОГ ПРАВА У СРБИЈИ*

Закон о локалним изборима током припреме у фази нацрта приувакао је већу пажњу него остали закони у сету којима се уређује домен локалне самоуправе. Интересовање и расправе у јавности изазвани су иницијативама за промену изборног система - напуштања пропорционалног и поново враћање на већински изборни систем. Главни актери ове дебате биле су политичке странке - Демократска странка је оптирала за већински изборни систем, Демократска странка Србије за пропорционални, а Социјалистичка партија Србије за комбиновање ова два система. У расправи је ЦеСИД понудио специфичан модел који је комбиновао непосредно гласање грађана за кандидате и пропорционалну расподелу мандата. Модел се заснивао на подели територије јединице локалне самоуправе на онолико јединица колико се бира одборника. Предлагачи би под-

18) Види шире о томе на примеру Немачке где су непосредни избори начелнике и градоначелнике учинили "плебисцитарним господарима" изнад партија и представничких тела. Специфичне форме "локалног presidencyализма" промениле су суштину политичког система у целини, локалне самоуправе, посебно. Касаповић Мирјана, стр. 79-82.

носили листу са кандидатима тако да јасно нагласе који кандидат би био на гласачком листићу у којој изборној јединици. Грађани би гласали само за једног од понуђених кандидата у њиховој јединици. Гласови свих кандидата једног предлагача сабирали би се и расподела мандата по листама вршила на основу пропорционалног критеријума - Хер-Нимајеровом формулом. Број мандата који припадне одређеној листи расподељивао би се не слободном вољом предлагача него на основу броја гласова који су им дали грађани. На тај начин би се уважио глас грађана, спречио негативан утицај решења по коме би предлагачи, странке најчешће, сами одређивали одборнике, и истовремено отклониле последице већинског изборног система у диспропорцији гласова и мандата. Иако је ово решење фигурирало као једна од верзија током израде нацрта, иако су парламентарне странке имале разумевања за наведени модел он није усвојен, односно предлагач, Влада, га није ни уврстио у предлог па и није дискутован у скупштинској расправи.

Пакет закона о локалној самоуправи усвојен крајем децембра 2007. године остао је у медијској тами. Тај "мали Устав", како се колоквијално наглашава важност локалне самоуправе, донео је читав низ новина. Овај пут, бавићемо се само изборним системом. Он је наизглед незнатно измењен. Задржан је пропорционални модел са општином као једном изборном јединицом уведен 2004. године. Међутим, повећан је изборни праг - са 3% на 5% - пооштрени услови кандидовања и слободни мандат одборника претворен у партијски - везани - мандат. Циљ је јасан - мање изборних листа и партија у скупштинама општина, лакше формирање већине, стабилнија извршна власт и потпуна партијска контрола одборника. Осим тога, Закон је напустио претходно решење по којем су се председници општина бирали непосредно. Њихов избор препуштен је одборницима у скупштинама јединица локалне самоуправе. Лоша искуства са непосредно биралим председницима - преко 30 покренутих поступака за опозив - огледала су се пре свега у блокади рада органа локалне самоуправе.

Одборници се, као и у досадашњим решењима, бирају на четири године, а избори се морају спровести најкасније 30 дана пре истека мандата одборника текућег сазива. Изборе за одборнике расписује председник Народне скупштине Републике Србије тако да од расписивања до одржавања не може протећи мање од 45 ни више од 90 дана. У односу на претходно решење рок за изборну кампању је тако продужен за 30 дана. Активно бирачко право има сваки пу-

нолетан држављанин Републике Србије који је пословно способан и има пребивалиште на територији јединице локалне самоуправе у којој остварује изборно право. Исти услови важе за пасивно бирачко право. Грађанима се гарантује тајност избора, непосредно гласање и равноправно, благовремено, истинито, непристрасно и потпуно обавештавање о кандидатима и подносиоцима листа, односно њиховим програмима. Кандидате за одборнике могу предлагати политичке странке, њихове коалиције, друге политичке организације и групе грађана. Избор одборника обавља се у “општини” као једној изборној јединици, изричит је законодавац, иако постоје и друге јединице локалне самоуправе, а мандати се расподељују сразмерно броју добијених гласова које освоје изборне листе. Основна начела потенцирају уставну обавезу сразмерне заступљености националних мањина у скупштинама јединица локалне самоуправе у којима живи становништво мешовитог националног састава.

Изборни органи који спроводе изборе за одборнике су Изборна комисија јединице локалне самоуправе и бирачки одбори. Као и у досадашњем закону који је уређивао избор органа локалне самоуправе они су самостални и независни у свом раду, раде на основу закона и прописа донетих на основу закона, за свој рад одговарају органу који их је именовао, а сви остали органи и организације у јединици локалне самоуправе дужни су да им пруже помоћ и достављају податке који су им неопходни за рад. Изборна комисија ради у сталном и проширеном саставу и броји шест чланова које именује скупштина јединице локалне самоуправе, као и у досадашњим решењима, с тим што је законодавац прецизирао да се чланови именују на предлог одборничких група. Новина је и прецизирање, преузето из Закона о избору народних посланика, да ни у једном изборном органу ниједна политичка странка или коалиција не може имати више од половине чланова у сталном саставу. Да би ова одредба била транспарентна и лако се могла контролисати, законодавац је прописао обавезу да се поред имена у решењу о именовању председника и чланова органа за спровођење избора мора навести његова “политичка припадност”, односно назив партије или коалиције на чији је предлог именован у изборни орган. Истовремено законодавац је ублажио услове које подносиоци листа морају испунити да би стекли право да имају чланове у проширеном саставу изборних органа. Решењима из претходног закона предлагач је морао имати на листи најмање две трећине кандидата од броја одборника који се бира да би остварио право

на посебне чланове у проширеном саставу изборних органа. Актуелни закон тај лимит смањује на половину кандидата од броја одборника који се бира. Законодавац се очигледно водио потребом да олакша странкама националних мањина да лакше остваре ово право, а да истовремено беспотребно не нарушава равноправност осталих учесника у изборном надметању па се поменута одредба односи на све подносиоце изборних листи. Новину у овом домену представљају и одредбе по којима изборни органи настављају да пуноправно раде и уколико подносилац листе који на то има право не достави име свог представника у проширеном саставу. Тиме се отклања могућност евентуалне блокаде изборних органа уколико неки од подносилаца листа не користи своје право. Ово решење је такође преузето из Закона о избору народних посланика. Што се тиче надлежности изборних органа она су остала идентична као у претходном закону. Изборна комисија се стара о законитости изборног процеса, одређује бирачка места, именује бирачке одборе, даје им упутства за рад, прописује обрасце и све техничке припреме за спровођење избора, оцењује да ли су изборне листе поднете у складу са прописаним условима и проглашава их, утврђује и објављује резултате избора, подноси извештај скупштини изборне јединице, доставља министарству надлежном за послове локалне самоуправе и републичком органу надлежном за послове статистике податке о избору одборника, итд. Бирачки одбор спроводи гласање, обезбеђује правилност и тајност гласања и утврђује резултате на бирачком месту. У свом раду изборни органи сходно примењују упутства и друге акте републичке изборне комисије који се односе на избор народних посланика. Како је Закон предвидео и сходну примену Закона о избору народних посланика у делу који се односи на састав и рад изборних органа очигледно је да се и одредба по којој чланови изборних органа не могу бити лица који су међусобни сродници по првој линији и побочној линији закључно са трећим степеном сродства - односи на састав изборних органа за одборнике. Ово је утолико важније имати у виду што непоштовање ове одредбе може бити основ за понављање избора.

Кандидовање је појединим решењима пооштрено, а с друге стране поједностављено. Претходни закон остављао је слободу подносиоцу листе да ли ће за сваког кандидата обезбедити подршку потписима 30 бирача или ће скупити 200 потписа за листу у целини. Новодонети Закон предвиђа да само у јединицама локалне самоуправе које имају мање од 20.000 бирача изборна листа може

бити подржана потписима најмање 200 бирача, а да се у јединицама локалне самоуправе чији је број бирача већи од 20.000 за сваког кандидата мора обезбедити подршка у виду 30 потписа грађана на посебном обрасцу и оверених пред судом. Очигледна је намера законодавца да отежа учешће на изборима малим партијама и посебно групама грађана које су биле веома бројне у досадашњим изборним циклусима. Предлагачи из ових категорија имаће озбиљних проблема у обезбеђивању поменуте подршке својим изборним листама. Истовремено је законодавац смањео минималан број кандидата на листи - потребна је  $1/3$ , а не  $1/2$  кандидата од укупног броја одборника - што треба да ублажи претходне критеријуме. Проблем је што  $2/3$  општина има више бирача од 20.000 хиљада. У таквим општинама свака листа за сваког кандидата мора обезбедити по 30 потписа бирача оверених у суду. Како то изгледа у пракси на примеру Г. Милановца који има око 40.000 бирача и бира 49 одборника? У прошлим изборима поднето је 16 листа. Ако би оне изашле на мајске изборе морале би скупити заједно скоро 24.000 потписа - што је више од половине уписаних бирача! Додуше, законодавац је предвидео могућност да листа може имати најмање  $1/2$  кандидата од броја одборника, па поменути број може бити преполовљен. Велики број потписа ће одбијати, а мањи број кандидата ће охрабривати потенцијалне учеснике. Овакво решење није сагласно ставовима ОЕБС-а и Венецијанске комисије који препоручују да број потписа подршке највише треба да износи 1% укупног броја бирача. У нашим примерима тај лимит је прекорачен. Још је горе што задира у тајност гласања, јер се од грађанина тражи да саопшти вољу пред судом. То га додуше не обавезује како ће да гласа, али се може користити као средство притиска.

Интересантно је да је законодавац изоставио решења из претходног закона по коме су коалиције партија као подносиоци морале да, уз осталу документацију, за кандидатуру поднесу и коалициони споразум којим се регулишу међусобни односи. Оно је садржано и у Закону о избору председника Републике и предвиђено као обавеза чак и за групе грађана. Изостављење овог решења је неоправдано посебно што су чести неспоразуми у коалицијама и групама грађана - поделе, сеоба одборника, и сл. - били узрок блокаде рада органа локалне самоуправе. Новодонети закон задржао је решења о осталим условима за подношење изборне листе, роковима, проглашавању збирне листе, итд.

Спровођење избора у новодонетом закону остало је неизмењено у односу на претходна решења. Изборна комисија обезбеђује сав гласачки материјал бирачким одборима, листићи се штампају на једном месту, штампа се 0,3% листића као резерва, примопредаја се врши најкасније 24 часа пре гласања, и сл. Представници подносилаца изборних листа као и кандидати имају право увида у сав материјал у свим фазама спровођења избора. Увид се може извршити најкасније пет дана пре почетка гласања. Бирачи гласају лично, заокруживањем редног броја испред назива листе која је њихов избор. Гласање ван бирачког места, као и целокупан изборни дан, спроводи се сходном применом прописа који се односе на избор народних посланика.

Утврђивање и објављивање резултата доноси новине у висини изборног прага и формули за претварање гласова у мандате, остали поступци утврђивања резултата гласања остали су идентични претходним решењима. По затварању бирачких места бирачки одбор утврђује резултате избора тако што утврђује и печати број неупотребљених листића, укупан број бирача који је гласао, број неважећих листића, број листића за сваку листу и то уноси у образац записника који се штампа у шест примерака и садржи и све примедбе чланова бирачког одбора. Први примерак записника и сав гласачки материјал се најкасније у року од осам часова доставља изборној комисији. Једина промена у овом поступку садржана је у продужавању рока у коме подносиоци изборне листе могу преузети записник о раду бирачког одбора, ако то из било ког разлога нису учиниле по завршетку рада - са 12 на 24 часа. Изборна комисија у року од 24 часа од затварања бирачких места, записником који садржи све елементе као и записник бирачког одбора, саопштиће резултате избора односно расподелити мандате. У расподелу мандата укључиће се изборне листе које освоје најмање 5% гласова бирача који су гласали. Изборни праг је тако повећан за 2% - у прошлом закону износио је 3% - са очигледним циљем да смањи број изборних листа, односно број странака у локалним скупштинама, спречи фрагментацију страначког система у јединицама локалне самоуправе, појача могућности лакшег формирања стабилне скупштинске већине и укупну стабилност органа локалне самоуправе. Одговор на рестриктивнији приступ одборничким местима - које законодавац форсира преко кандидовања и висине изборног прага - биће раст броја коалиција. Повећање изборног прага је логично. Он је на локалном, по правилу, виши него на националном нивоу.

Оно што није добро је поигравање са овим механизмом који је нагло повећан. Сада ће изборне листе морати да освоје скоро дупло више гласова да би учествовале у расподели одборничких места. Погледајмо на резултатима локалних избора 2004. године какве би последице произвео виши изборни праг. У изборима за 6.600 одборника у 165 општина учествовало је 65 партија. Оне су - саме, у коалицијама, са групама грађана - поднеле 2.600 изборних листа - просечно 16 по општини - са 71.500 кандидата. Просечно око 11 кандидата борило се за одборничко место. Просечно осам листа успевао је да прође 3%-тни, а само две мање би прешло 5%-тни изборни праг. Групе грађана предложиле су око 10.000 (14%) кандидата. Са 245.000 (9,96%) гласова били су трећа групација по резултату - одмах иза ДС и СРС. То им је донело свега 542 (8,17%) одборничка места, али чак у 105 општина. Виши изборни праг ће пре свега погодити истинске групе грађана - не оне које су "тројански коњи" партија и њихових фракција - посебно у срединама које нису задовољне кадровском понудом етаблираних партија, као и грађане који не желе да се политички ангажују искључиво кроз партије. Само оне највеће прескочиће виши праг. Мање ће морати у коалиције, партије или апстиненцију. Већи изборни праг погодиће и мале партије локалног и регионалног значаја. И неке парламентарне партије које су незнатно изнад изборног прага на националном нивоу, остаће без одборника у читавом низу општина и то ће за многе значити одлазак на политичке маргине.

Новодонети закон напустио је и Хер-Нимајерову формулу за расподелу мандата и заменио је Д'Онтовог формулом, односно системом највећег количника који се у нашем изборном праву примењује од 1992. године у расподели мандата за народне посланике. Последица ове замене може бити незнатно, сасвим благо и по распоред политичких снага занемарљиво, повећање диспропорционалности у претварању гласова у мандате.

Престанак мандата и поновни избори су део закона у којем је уграђен читав низ нових решења од којих нека могу бити предмет оцењивања са становишта њихове уставности. Законодавац је веома детаљно уредио престанак мандата. Као разлоге за престанак мандата одборника пре времена на које је биран Закон наводи оставку, распуштање скупштине, правоснажну судску одлуку којом је одборник осуђен на казну затвора у трајању најмање шест месеци, наступање неспојивости са вршењем одборничке функције, престанак пребивалишта у јединици локалне самоуправе, губи-

так држављанства и смрт одборника - што су све решења која су била садржана и у претходном закону. Новине су прецизирања да одборнику престаје мандат када то на првој наредној седници констатује скупштина јединице локалне самоуправе, осим у случају оставке. Оставку одборник може поднети и усмено на самој седници и о њој скупштина може одлучити на истој седници, а најкасније на првој наредној. Најзначајнија новина огледа се у решењу по коме се предвиђа да кандидат за одборника, односно одборник, и подносилац листе могу закључити уговор којим ће регулисати међусобне односе и предвидети право подносиоца изборне листе да, у име одборника, поднесе оставку на функцију одборника у јединици скупштине локалне самоуправе. Последња новина односи се на “разраду” Уставне одредбе по којој је народни посланик слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран за народног посланика.

Иако је поменути став критикован као увођење везаног партијског мандата, суспендовање имунитета посланика и принципа суверености грађана и, иако се односи само изричито на народне посланике - законодавац га је “креативно” разрадио. Сад већ кандидат за одборника може поднети - како законодавац у духу српског језика каже - “бланко оставку”; оверити је у суду; коју не може повући ни под каквим условима. Али је зато овлашћено лице у партији слободно да ту оставку активира по слободном, партијском, нахођењу. Законодавац предвиђа да “кандидат за одборника, односно одборник” може подносиоцу листе предати своју бланко оставку која “садржи изјаву кандидата за одборника, односно одборника, да подноси оставку на функцију одборника у скупштини јединице локалне самоуправе, као и овлашћење да ову оставку, у његово име, преда председнику скупштине јединице локалне самоуправе.” Закон иде даље у прецизирању па чак прописује да на основу потписаног уговора подносилац изборне листе “стиче право да слободно располаже мандатом одборника са којим је закључио уговор и то тако што самостално одлучује да ли ће реализовати овлашћење које је добио и одређује време када ће то учинити.” Тако поднета оставка и овлашћења, по закону, не могу се опозвати и морају бити оверени “у складу са законом којим се уређује овера потписа”, значи пред судом. Ове одредбе којим се слободни мандат претвара у везани партијски мандат инспирисане су одредбом Устава Републике Србије чл. 102 став 2. - “Народни посланик је слободан да,

под условима предвиђеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран за народног посланика.” Међутим, и цитирана одредба не односи се на одборнике. Чак и да се прихвати њено тумачење аналогичом, она не предвиђа могућност да се узимају бланко оставке од кандидата, него само од изабраних представника, дакле оних којима је мандат прво верификован. Осим тога, законодавац је из овог поступка искључио скупштину, утврђивање услова под којим се то може чинити, шта ће бити у случају коалиција и коме ће одборник потписивати бланко оставку када га кандидује група грађана. Дикција написаног решења не предвиђа ниједан услов, значи оставка је потпуно бланко, што значи и да је подносилац листе може активирати и ако одборник гласа нпр. супротно својој одборничкој групи или дискутује супротно ставовима своје партије, чиме се суспендује имунитет неповредивости и неодговорности као једна од основних представничких привилегија која штити самосталност представника. Ако је и за спречавање трговине мандатима, много је. Она ће овом одредбом сигурно престати - бар на индивидуалном плану, али зато то могу радити партије и њихови лидери који постају стварни власници мандата. Интересантно би било проверити какав је став Уставног суда Србије о овим, по нама неуставним одредбама.

Заштита бирачког права уређена је као и до сада - предвиђен је двостепени поступак пред изборном комисијом и, евентуално, уколико странка није задовољна њеним решењем, пред окружним судом. Досадашња решења предвиђала су надлежност општинског суда у споровима поводом избора одборника.

Примена прописа о избору народних посланика предвиђа да се у поступку избора одборника примењују законска решења о бирачким списковима, о изборном материјалу, именовању изборних органа, бирачким местима, обавештавању грађана о кандидатима, изборној тишини, забрани објављивања претходних резултата и процена резултата избора, гласању, утврђивању и објављивању резултата избора, плаћању пореза, казнама и финансирању кампања.

У прелазним и завршним одредбама предвиђено је да у првим изборима за одборнике скупштина јединица локалне самоуправе не може проћи мање од 120 ни више од 180 дана од дана расписивања до дана одржавања избора, како се не би кршиле законске одредбе да тај рок не може бити мањи од 45 ни дужи од 90 дана, јер је председник Народне скупштине расписао изборе за одборнике јединица локалне самоуправе за 11. мај 2008. године.

## 5. ЗАКЉУЧАК

У Србији изборни систем није нехармонизован. На националном нивоу и нивоу локалне самоуправе користи се пропорционални изборни систем са једном изборном јединицом, гласањем за затворене изборне листе и 5%-тни изборни праг, а у изборима за Скупштину АП Војводине мешовити изборни систем - пропорционални са једном изборном јединицом и двокружни већински изборни систем.

Реформе изборног права на локалном нивоу нису пратиле реформе изборног права за парламентарне изборе. До сада су три пута мењани темељни модели изборног система за избор одборника скупштина општина и градова. Осим промене темељног типа изборног система реформе осталих аспеката изборног права биле су спорадичне и несистематичне. Такве су реформе и извршене 2007. године. И поред залагања за већу персонализованост избора за локалну самоуправу - враћање већинског изборног система и комбинавања већинског начина гласања за личност и пропорционалне расподеле мандата - задржан је модел који се није добро показао у пракси.

Примена чистог пропорционалног изборног система појачаће уочене проблеме - смањење репрезентативности представничких тела локалне самоуправе, деперсонализованост посланика и незаинтересованост бирача. Једна изборна јединица бројна насеља оставиће без одборника, а већ је у овом сазиву, после једне примене пропорционалног изборног система, уочено да чак 1/3 насеља нема представнике у локалним парламентима. Натпредстављене су градске, а потпредстављене сеоске средине. Овом изборном реформом те аномалије ће се појачати. Грађани опет неће знати кога бирају. Избори су деперсонализовани системом затворених листа који приморавају грађане да гласају за партије, а не кандидате. Одборници ће још мање комуницирати са бирачима, а више се ослањати на своје партије. Крња репрезентативност локалних скупштина деформисаће политику - коришћење пореских средстава и развој и то на штету оних чијих представника неће бити у локалним скупштинама.

Последице овог изборног инжињеринга не морају се осетити на мајским изборима. Превремени избори за народне посланике, велики расцепи и покушаји стварања изборних блокова могу успорити или појачати дејство механизма - гласања за листе, једне из-

борне јединице и вишег изборног прага. Чудно је да странке нису реаговале на овакве изборне реформе. Или их нису разумеле или процењују да су способне да их амортизују. Одговор ћемо видети у мају. Сигурно је само да ће и овај пут избори за скупштине локалне самоуправе - места где се заиста решавају горући проблеми грађана - остати у сенци великих тема и значајнијих избора. Ако је за утеху, бар ће то повећати излазност бирача и смањити последице апстиненције коју овај модел подстиче.

### ЛИТЕРАТУРА

- Hoffmann/Martinot, Vincent i dr.: *Local Elections in Europe*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 1994, pp. 105-107.
- Kasapović Mirjana: *Lokalno izborno pravo u Hrvatskoj u komparativnoj perspektivi*, u monografiji: *Lokalna politika u Hrvatskoj*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2004.
- Howard Hamilton: *The Municipal Voter: Voting and Nonvoting in City Elections*, *American Political Science Review*, 1971. (45) 4: 1135-1140.
- David Farrell/Malcolm Mackerras/Ian McAllister: *Desining Electoral Institutions: STV Systems and their Consequences*. *Political Studies* (44) 1:24-43.
- Shaun Bowler, Donovan, Todd, Farrell, David (1999): *Party Strategy and Voter Organization under Cumulative Voting in Victorian England*. *Political Studies*, (47) 5:906-917.
- David Dery: *Elected Mayors and Defacto Decentralisation, Israeli Style*, *Local Government Studies*, 1998, (24) 2: 45-55.
- Report By the Steering Committee on the Local and Regional Democracy, *Electoral Systems and Voting Procedures at the Local Level*, Bruxelles, 1998, Council of Europe Publ. pp. 12; 32
- Robert Putnam: *Kako demokraciju učiniti djelotvornom – građanske tradicije u modernoj Italiji*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2003. str. 106.
- Устав Републике Србије и Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије, Службени гласник РС 98/06
- Закон о локалној самоуправи, Службени гласник РС 70/07
- Закон о локалним изборима, Службени гласник РС 70/07
- Закон о главном граду, Службени гласник РС 70/07
- Закон о територијалној организацији Републике Србије, Службени гласник РС 70/07
- Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи, Службени гласник РС 129/07.

**Milan Jovanovic**

**REFORMS OF ELECTORAL FRANCHISE IN LOCAL SELF-  
GOVERNMENT IN SERBIA**

**Summary**

*Re-designing of local franchise in local self-government of Serbia – the maintenance of proportional representation electoral system with one electoral unit, higher legal electoral threshold, stricter conditions for candidateship, suspension of a free mandate for councilor – it will make more problematic the issue of sub-representation of village unites in local self-government assemblies, de-personalization of the councilors, joint party mandates and abstention. In this text author comparatively presented various models of electoral systems in local self-government in the context of different views of local self-government and significance of local elections. The author concluded that synchronous local and parliamentary elections could reduce negative consequences of electoral engineering that is directly aimed at reducing opportunity for involvement of citizen groups, reduction in the number of parties in local assemblies and the party scene enlargement.*

*Key Words: local elections, local self-government, candidateship, electoral threshold*