

*Bálint Pásztor (Балинт Пастор)**

Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад

НОВА ИЗБОРНА РЕГУЛАТИВА И ПРИНЦИП РЕПРЕЗЕНТАТИВНОСТИ: ЗАКОН О ИЗБОРУ НАРОДНИХ ПОСЛАНИКА И ЗАКОН О ЛОКАЛНИМ ИЗБОРИМА

Сажетак

Предмет рада је анализа законодавног оквира којим се након две деценије значајно мењају изборна регулатива и принципи легитимног конституисања власти на републичком и локалном нивоу. Правно-политиколошком анализом нових решења утврђених у Закону о избору народних посланика и Закону о локалним изборима, у својеврсном политичком интермецу непосредно по доношењу а пре примене на првим наредним изборима, указаћемо на потенцијалне исходе који се могу очекивати превођењем идеала правне норме у стварност конкретног бирачког места. У Дванаестом сазиву Народне скупштине иницирана су, са становишта демократске и институционалне консолидације два круцијална правно-политичка процеса: референдумским изајшњавањем грађана потврђен је Акт о промени Устава у делу о правосуђу, а два паралелна међупартијска дијалога вођена под покровитељством Народне скупштине окончана су усвајањем докумената из којих су произашле промене важећег изборног модела. Циљ анализе је идентификовање утицаја нове регулативе на до сада искристалисану изборну праксу, са фокусом на решења за која очекујемо да ће унапредити принцип репрезентативности а посебно политичке репрезентације националних мањина. У раду се не бавимо комплетним сетом закона од значаја за спровођење избора, нпр. о финансирњу политичких активности, спечавању корупције, избору председника Републике Србије,

* Имејл-адреса: pasztorbalint@pravni-fakultet.info.

већ се фокусирамо на кључне новине у избору колективних представничких органа. Промене правне регулативе којом се гласови грађана претварају у посланичка и одборничка места ћемо контекстуализирати у дводеценијској перспективи, користећи различите истраживачке методе: историјски и упоредни метод, као и егзегетички, у смислу тумачења различитих правних извора, с тим да је посебна пажња посвећена анализи, коментарима и тумачењима одређених уставних, законских и подзаконских аката. Додатна вредност анализе произилази и из чињенице да методолошка сазнања тумачимо са позиције непосредног учесника у процесима израде, усвајања и имплементације прописа, у претходних 15 година.

Кључне речи: изборно законодавство, Народна скупштина, међупартијски дијалог, уставна ревизија, равноправност, недискриминација, репрезентативност, институционална консолидација

УВОД

У Дванаестом сазиву Народне скупштине иницирана су и успешно окончана, са становишта демократске и институционалне консолидације два круцијална правно-политичка процеса: референдумским изајшњавањем грађана потврђен је Акт о промени Устава у делу о правосуђу, а два паралелна међупартијска дијалога вођена под покровитељством Народне скупштине окончана су усвајањем докумената из којих су произашле промене до тада важећег изборног модела: Мере за унапређење спровођења изборног процеса које су предложили кофасилитатори током процеса Међустраничног дијалога уз посредовање Европског парламента, потврђене су 18. септембра 2021. године а Споразум о унапређењу услова за одржавање избора, који су потписали чланови Радне групе за међустранички дијалог без страниг посредовања, 29. октобра 2021.¹

Осим из два наведена документа, кључна решења у новим изборним законима су произашла и из препорука

¹ Девет потписника, седам странака опозиције и представници Српске напредне странке и Социјалистичке партије Србије.

из Коначног извештаја Специјалне мисије Канцеларије за демократске институције и људска права за процену избора од 21. јуна 2020.²

Иако су решења предложена у законима о избору народних посланика и локалним изборима непосредни резултат два паралелна међупартијска дијалога – са и без посредовања Европског парламента (у даљем тексту: ЕП) - која су се одвијала уз покровитељство Народне скупштине (од пролећа 2021) морамо имати на уму да је процес изборних реформи започео пре две и по године, неформалним дијалогом власти и опозиције организовањем серије округлих столова на Факултету политичких наука Универзитета у Београду, у лето 2019.³ Дијалог власти и опозиције се наставио у октобру 2019. под покровитељством председнице Народне скупштине а уз посредовање ЕП, и најављене су две фазе разговора: прва фаза пре избора 2020. године⁴, а друга после избора.⁵ Паралелно са дијалогом уз посредовање ЕП, од 28. априла до 29. октобра 2021. одвијао се међупартијски дијалог власти и опозиције без посредовања странаца.

Најважнији резултат међупартијског дијалога власти и опозиције у различитим форматима, у који су биле укључене и цивилне организације и стручна јавност је чињеница да су нова решења изборне регулативе договорена, усаглашена и прихваћена од стране свих учесника процеса и да су све релевантне политичке странке најавиле учешће на изборима најављеним за 3. април 2022. године.

Посредовање у међупартијском дијалогу је легитимна улога Народне скупштине која произилази из чињенице да је парламент политичко тело и да све његове функције произилазе из својства репрезентације а „стварајући право,

2 29. августа 2019. формирана је Радна група Владе Србије за сарадњу са ОЕБС-ом и ОДИХР-ом, на челу са Небојшом Стефановићем.

3 У периоду 30. јул-19. септембар 2019. је одржано шест округлих столова.

4 Први међустранички дијалог уз посредовање ЕП у првој фази одржан је 9-10. октобра 2019. и фокус је био на побољшању услова за одржавање парламентарних избора; други 14-15. новембра 2019, предложене су додатне иницијативе за унапређење услова за одржавање парламентарних избора, у складу са препорукама из извештаја Европске комисије и ОЕБС/ОДИХР-а. Завршна рунда прве фазе међустраничког дијалога уз посредовање ЕП одржана је 12-13. децембра.

5 Друга фаза међупартијског дијалога о изборним условима у Србији покренута је 1. марта 2021. видео-конференцијом којом су председавали Дејвид Мекалистер, председник Спољнополитичког одбора ЕП и Ивица Дачић, председник Народне скупштине. Тања Фајон, Владимир Билчич, Кнут Флекенштајн и Едуард Кукан посетили су Србију 09-10. јула, 17-18. септембра 2021. и 28-29. јануара 2022.

парламент вољу народа претвара у законску норму”⁶ (Pastor 2019a, 197). Неспорно је да Народна скупштина, носилац уставотворне и законодавне власти, има капацитет да усмерава „најсложенији, најмасовнији и најуређенији политички процес”⁷ како један број теоретичара оцењује изборни процес (Jovanović 2021a, 88).

Пренебрегавајући чињеницу да су у политичкој историји ретке премијере, у јавности су се чуле примедбе да се доношењем нових изборних закона, нешто мање од два месеца пре избора, нарушава добра демократска пракса да се у изборној години не мењају изборна правила⁸ и да по први пут сведочимо томе. Али стварност је неумољива, чињеница је да су у три деценије вишестраначја у Србији прописи најчешће и мењани у изборној години „па и непосредно пре одржавања избора” (Рајванчић 2020a).

Маријана Пајванчић подсећа да су први вишестраначки избори одржани 1990. године, да је те исте године усвојен и закон који је мењан шест пута а последњи пут неколико дана пре изборног дана, као и да су све измене ступале на снагу дан по објављивању. И даље, да изборна пракса познаје примере да су „измене закона усвајане истовремено када и одлука о расписивању избора (нпр. парламентарни и председнички избори 1992)”, као и примере да се „закон мењао између два изборна циклуса, нпр. Закон о председничким изборима, након поновљених и неуспелих председничких избора 2002” (Рајванчић 2020b). Закон о избору народних посланика, који је био на снази од 10. октобра 2000. до 7. фебруара 2022. Народна скупштина је донела четири дана након петооктобарских промена, на последњем заседању пре распуштања.⁹

6 „Парламент није ништа друго него народно представништво. Њега бира народ да би га представљао, тј., како је то формулисао Бецхот, изражавао његову вољу” (Детаљније Pastor 2019b, 198).

7 Изборни систем се анализира из различитих теоријских перспектива, а у ужем смислу то је начин на који бирачи гласом изражавају своју склоност према некој партији, односно кандидату и механизам којим се та склоност претвара у мандате (Nolen 1997, 6).

8 Препорука П.2.б. „Основни елементи изборног закона, нарочито сам изборни систем, састав изборних комисија и утврђивање граница изборних јединица, смију се мијењати најкасније годину дана уочи избора, или морају бити утврђени уставом или законом вишег нивоа од обичног закона” (Venecijanska komisija 2002, 10).

9 „Закон је предложила Српска радикална странка и усвојен је без иједног гласа против. Осим представника предлагача, Томислава Николића, о системском закону, који утиче на све подсистеме политичког система, говорио само један посланик, Цемал Суљевић из Странке демократске акције” (Vučićević 2020a, 181).

НАРОДНА СКУПШТИНА: КОНСОЛИДАЦИЈА ДЕМОКРАТИЈЕ И НОВА ИЗБОРНА РЕГУЛАТИВА

Доношењем сета изборних закона¹⁰ и проглашењем Акта о промени Устава Републике Србије и Уставног закона за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије¹¹ Народна скупштина је, иако није радила у пуном мандату, у Дванаестом сазиву посвећено градила институционалне претпоставке консолидације демократије и владавине права.¹² Процеси демократске консолидације су исувише сложени да би се демократија свела само на изборе и изборне радње, али се слажемо да неспорно „демократија претходи изборима” и да су избори „један од начина на који се демократија може институционализовати” (Pavićević 2021, 51).

Чињеницу, да не постоји демократија без организовања слободних такмичарских избора потврђује и Универзална декларација Уједињених нација из 1948. године, „каталог грађанских и политичких права садржан у члановима од 3. до 21.” (Shiklaf, Qrifa, and Ahmed 2016, 68). Универзална декларација која садржи мање од две хиљаде речи, посебну пажњу посвећује практичном спровођењу једног, изборног права.¹³

Differentia specifica процеса промене изборне регулативе је посвећеност свих страна учесница у међупартијском дијалогу као и спремност да се уваже предлози у свим фазама расправе и усаглашавања, и у том смислу усвајање амандмана¹⁴ на предлоге закона о: избору председника

10 „Sl. glasnik RS, broj 14/2022”, ступили на снагу 08. фебруара 2022.

11 Републичка изборна комисија је на 45. седници, од 7. фебруара 2022, утврдила Предлог извештаја о спроведеном републичком референдуму ради потврђивања Акта о промени Устава Републике Србије. <https://www.rik.parlament.gov.rs/vest/41811/45-sednica-republicke-izborne-komisije.php>.

12 09. фебруара 2022. Народна скупштина је прогласила Акт о промени Устава Републике Србије и Уставни закон за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије на Десетој посебној седници у Дванаестом сазиву. Одлука о проглашењу Акта о промени Устава Републике Србије и Одлука о проглашењу Уставног закона за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије је објављена у „Sl. glasnik RS”, broj 16/2022”.

13 Član 21. stav 3. „Volja naroda je osnova državne vlasti: ova volja treba da se izražava na povremenim i slobodnim izborima, koji će se sprovoditi opštim i jednakim pravom glasa, tajnim glasanjem ili odgovarajućim postupkom kojim se obezbeđuje sloboda glasanja” <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/02/Univerzalna-deklaracija-o-ljudskim-pravima-1948.pdf>.

14 Усвојено је седам амандмана Владана Глишића, народног посланика који није члан ниједне посланичке групе.

Републике¹⁵, финансирању политичких активности, избору народних посланика и локалним изборима, представља важан допринос очувању интегритета и поверења у изборни процес.

Усвојеним амандманима су отклоњене дилеме и прецизирана решења која су изазвала бројне недоумице у стручној јавности. Једно од проблематичних решења којим се доводила у питање равноправност свих учесника изборног процеса, да бирач својим потписом може да подржи више изборних листа, је промењено амандманима усвојеним на члан 72. став 1. Предлога закона о избору народних посланика и на члан 43. став 2. Предлога закона о локалним изборима, којима се прописује да један бирач својим потписом може подржати једну изборну листу. Решење да један бирач може да подржи више изборних листа је било проблематично из више разлога: отварала се могућност да се приликом сакупљања потписа за једну листу бирачи позову да истом приликом подрже и другу и трећу и четврту... листу, као и да се организује истовремено, координисано оверавање потписа за више листа¹⁶. У ставу 4. члана 43. Закона о локалним изборима се прецизира, да се писане изјаве бирача које нису узете у обзир приликом одлучивања о једној изборној листи, могу узети у обзир приликом одлучивања о другој изборној листи.

Такође, усвојен је амандман на члан 112. став 2. Предлога закона о избору народних посланика као и на члан 52. став 2. Предлога закона о локалним изборима којим се утврђује да захтев за контролу записника о раду бирачког одбора по узорку, поред проглашене опозиционе изборне листе која је према прелиминарним резултатима избора освојила више од 2% гласова, може поднети и „проглашена опозициона мањинска изборна листа која је према прелиминарним резултатима избора освојила више од 1% гласова”.

15 На основу Мишљења Владе прихваћен је амандман на члан 17. Предлога закона о избору председника Републике, којим се мења став 4. и додају ст. 5-10; у промењеном ставу 4. се прописује да се редослед кандидата на листи кандидата за избор председника Републике утврђује жребом, у присуству представника предлагача кандидата (Мишљење Владе 05 број: 011-938/2022 од 3. фебруара 2022).

16 Предложеним амандманом у члану 72. после става 5. додаје се став 6. у којем се између осталог прописује да РИК најкасније седам дана пре дана гласања на веб-презентацији објављује и колико је изјава у оквиру сваке јединице локалне самоуправе појединачно оверио сваки од овлашћених оверитеља (јавни бележник, општинска односно градска управа или основни суд, судска јединица или пријемна канцеларија основног суда).

Сходно одредбама закона под опозиционом изборном листом се подразумева изборна листа чији подносилац нема одборнике у скупштини, односно изборна листа чији подносилац није део скупштинске већине. Међутим, поставља се логично питање: како се у тренутку спровођења избора може знати ко ће бити опозиција? Уколико се полази од састава претходног сазива отвара се скуп сложених питања, појмовног одређења опозиције као политичке или парламентарне, те смо става да појмовно прецизирање захтева поштовање елементарне чињенице да и опозиција и владајућа већина чине јединствени уставнополитички поредак (Prgić 1995, 14). Лајпхарт подсећа на став економисте сер Артура Луиса, да је основно значење демократије „да сви на које одлука има неки утицај треба да имају прилику да учествују у њеном доношењу, било непосредно било преко изабраних представника” (Lajphart 2003, 95).

Да је поштована полазна премиса међустраничког дијалога о одговорности и власти и опозиција за унапређење процеса консолидације демократије и владавине права, потврда су и амандмани који су усвојени на предлоге закона. Наиме, усвојени амандмани су резултат међустраничког дијалога који је практично вођен све време до самог усвајања закона а не само до фазе упућивања предлога у скупштинску процедуру. Треба имати у виду и чињеницу да, за разлику од ранијих искустава, предлози закона нису упућени на усвајање по хитном поступку.

Заокружујући институционални изборни дизајн Народна скупштина је на седници Седамнаестог ванредног заседања у Дванаестом сазиву, одржаној 9. фебруара 2022. донела Одлуку о разрешењу и именовању у Републичку изборну комисију. У складу са чланом 96. Прелазних и завршних одредби Закона о локалним изборима¹⁷ скупштине имају рок од 7 дана од ступања на снагу закона, да изаберу чланове локалних изборних комисија. На Деветнаестом ванредном заседању Народне скупштине, 14. фебруара 2022. године, донета је Одлука о именовању чланова Надзорног одбора за изборну кампању.

¹⁷ „Službeni glasnik RS”, broj 14/22.

Непромењена изборна физиономија

Доношењем Закона о избору народних посланика¹⁸ и Закона о локалним изборима нису промењени базични изборни институти (Република Србија као једна изборна јединица, пропорционални изборни систем кроз расподелу посланичких мандата изборним листама сразмерно броју добијених гласова, применом система највећег количника тзв. Д'Онтов систем, изборни цензус од 3%) већ су, како један број теоретичара то оцењује, усвојене промене које се односе „искључиво на бочне арене изборног система” (Vučićević 2021, 179), бирачко право, бирачке евиденције, изборна администрација.

У основи је задржана физиономија изборног процеса која је до сада важила (од дана расписивања избора до дана гласања не може протећи мање од 45 нити више од 60 дана, изборне листе могу поднети регистроване политичке странке, коалиције регистрованих политичких странака и групе грађана, за подношење изборне листе потребно је 10.000 оверених изјава бирача), а положај потенцијалних подносилаца изборних листа је чак и олакшан у смислу да се предаје знатно мање документације ради проглашења изборне листе.

Иако се новим законима значајно мења изборна регулатива задржавање основних изборних института није необично, јер су то политичке институције које се мењају „врло ретко и врло тешко” (Orlović 2011a, 31).

Нови изборни закони су свеобухватни и пружају правну сигурност у областима које су биле лако подложне изменама јер су до сада биле регулисане подзаконским актима: транспарентност изборног процеса, уређивање рада и начина функционисања бирачких одбора, положај посматрача и поступање изборних комисија по службеној дужности.

Прецизира се и решење да на изборној листи мора да буде најмање 40% кандидата мање заступљеног пола: прописује се да се међу сваких пет кандидата морају наћи три кандидата једног и два кандидата другог пола, чиме се спречава могуће изигравање смисла постојеће законске одредбе (član 73. Zakona o izboru narodnih poslanika).¹⁹

¹⁸ „Službeni glasnik RS”, broj 14/22.

¹⁹ Душан Вучићевић је става да, поред економског развоја, политичке културе и религије,

Изборни цензус се дефинише прецизније, тако што се прописује да у расподели учествују изборне листе које су добиле најмање 3% гласова од броја бирача који су гласали, односно броја гласачких листића у гласачкој кутији.

Важно је прецизирање да се количници који припадају мањинским листама увећавају за 35% у случају освајања мање гласова од изборног цензуса, јер је приликом увођења овог правила у фебруару 2020. било различитих тумачења, да ли се количници пондеришу са 35 процената и када странка националне мањине освоји више од три одсто гласова – сада је јасно прецизирано да се увећање односи само на мањинске листе које су испод цензуса. Без обзира на чињеницу да је непосредно по усвајању закона а пре расписивања избора, било усвојено аутентично тумачење одредбе члана 40. став 5. Закона о локалним изборима,²⁰ у стручној и политичкој јавности су се покренуле бројне дебате које су ову промену квалификовале као „можда и најконтроверзнију, а о којој је било најмање дискусије на скупштинском заседању”, те да „није најјасније на основу којих критеријума је овако специфично решење унето у наш изборни систем” (Marković 2020, 138). Одредбе о увећању количника за 35% су оцењене као „противуставне”, мере које нису „усмерене на уклањање изразито неповољних услова живота који припаднике националних мањина изразито погађају” (čl. 76 Ustava), „крше општост и једнакост изборног права (čl. 52 Ustava) и додавањем непостојећих гласова дискриминишу Србе (забрана дискриминације, чл. 21 Устава)” (Orlović 2020). Све време се пренебрегавају две чињенице: да се не увећава број гласова већ се увећавају количници и да Уставни суд својим одлукама, о којима ће још бити речи, следи резон уставног налога из члана 100. став 2. којим је законодавац добио изричито налог али и овлашћење да изабере мере афирмативне акције којима ће обезбедити равноправност и заступљеност представника националних мањина у Народној скупштини.

партијских идеологија...и изборна правила могу објаснити неједнакости у потпредстављености жена у парламентима широм света (Vučićević 2020b, 253).

20 „Da se pravilo po kojem se količnici izbornih lista političkih stranaka nacionalnih manjina i koalicija stranaka nacionalnih manjina uvećavaju za 35% odnosi samo na liste onih političkih stranaka nacionalnih manjina i koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina, koje su dobile manje od 3% glasova”, Narodna skupština Republike Srbije Autentično tumačenje odredbe člana 40. stav 5. Zakona o lokalnim izborima („Službeni glasnik RS”, br. 129/07, 34/10 – Odluka US, 54/11 i 12/20) RS broj 16 od 27. februara 2020.

ПРИНЦИП РЕПРЕЗЕНТАТИВНОСТИ

Става смо да се једна од кључних промена изборне регулативе тиче унапређења принципа²¹ репрезентативности и у том смислу ћемо, поред представљања нових, остати фокусирани на решења за која очекујемо да ће представљати важан корак ка унапређењу овог принципа и посебно политичке репрезентације националних мањина. Не споримо чињеницу да решења која се тичу промена средњег нивоа изборне администрације свакако представљају најсвеобухватније измене ових закона²², али за потребе овог рада принцип репрезентативности је кључна перспектива оцене нове регулативе.

Очекивано, питање на које све време тражимо одговор је: да ли се новоусвојеним решењима на свеобухватан начин обезбеђује правна сигурност, равноправност свих учесника у изборима и праведна пропорционална представљеност? Несумњиво је, да механизми који обезбеђују адекватнију територијалну заступљеност као и представљеност различитих друштвених група и политичких идеја, омогућују боље артикулисање различитих интереса као и већи степен легитимности институција.

Извесно је да нема идеалних изборних система ни идеалних принципа репрезентативности али је чињеница, као што то Лајпхарт прегнантно закључује, да ни идеална демократија никада није постојала и да никада неће постојати (Vasović 2003, 20).

Током скоро 22 године примене, на изборне праксе и процедуре утицале су измене Закона о избору народних посланика (мењан је дванаест пута)²³, одредбе новог Устава

21 Теоретичари који прихватају методолошки приступ професора Лукића појам „принцип“ дефинишу као основно и почетно учење, извор, узрок, почетну теорију. Сходно томе, принципи су темељни научни концепти из којих се извлаче проверљиви закључци и шире генерализације (Logaršić 2021, 47).

22 Уводе се суштинске промене у организовању средњег нивоа изборне администрације у спровођењу избора за народне посланике и избора за председника Републике (увођење локалних изборних комисија уместо радних тела, другачије надлежности и овлашћења која се дају РИК-у и локалним изборним комисијама).

23 („Službeni glasnik RS”, br. 35 od 10. oktobra 2000, 57 od 30. maja 2003 - US, 72 od 18. jula 2003 - dr. zakon, 75/2003-ispr.dr.zakona, 18 od 25. februara 2004, 85 od 6. oktobra 2005 - dr. zakonik, 101 od 21. novembra 2005 - dr. zakon, 104 od 16. decembra 2009 - dr. zakon, 28 od 26. aprila 2011 - US, 36 od 27. maja 2011, 12 od 8. februara 2020, 68 od 10. maja 2020.)

из 2006. као и одлуке Уставног суда (нпр. из 2010.²⁴ и 2011.²⁵).

Поштујући међународне стандарде обезбеђивања делотворног учешћа мањина у политичком животу, изменама члана 81. став 2. Закона о избору народних посланика 2004. је уведен модел тзв. „природног прага”²⁶ према коме странке националних мањина и коалиције странака националних мањина, учествују у расподели мандата и када су добиле мање од 5% гласова од укупног броја бирача који су гласали.²⁷ О значају овог решења говори и чињеница, да се у теорији природни праг квалификује као „теоријски праг инклузивности или репрезентативности” (Jovanović 2021b, 89).

Принцип репрезентативности је појачан изменама члана 81. Закона о избору народних посланика из 2020., на начин да је у ставу 1. предвиђено да у расподели мандата учествују само изборне листе које су добиле најмање 3% гласова од укупног броја гласова бирача који су гласали у изборној јединици. Ставом 2. истог члана прописано је да политичке странке националних мањина и коалиције политичких странака националних мањина учествују у расподели мандата и кад су добиле мање од 3% гласова од укупног броја бирача који су гласали, при чему се приликом расподеле мандата применом система највећег количника, количници свих изборних листа политичких странака националних мањина и коалиција политичких странака националних мањина увећавају за 35%.

24 Одлуком УЗ 52/2008 („Službeni glasnik RS”, број 34/2010) Уставни суд је утврдио да одредбе чл. 43. и 47. Закона о локалним изборима нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговорима, да увођењем института уговора на основу кога подносилац изборне листе стиче право да слободно располаже мандатом одборника, законодавац мења Уставом утврђен положај одборника и карактер представништва у скупштини јединице локалне самоуправе. Такође, према становишту Уставног суда, поштовање уставног принципа слободних и непосредних избора у систему сразмерног представништва и затворених изборних листа подразумева да редослед кандидата на листи обавезује предлагача листе при расподели добијених одборничких мандата и да се мандати додељују кандидатима по редоследу по коме су њихова имена наведена на листи.

25 Одлуком УП-42/2008 од 14. априла 2011. („Službeni glasnik RS”, број 28/2011.) Уставни суд је оценио да је „одредбом члана 81. став 2. Закона, којом је за листе националних мањина искључена елиминаторна клаузула, испуњен уставни налог о обезбеђивању пуне и ефективне равноправности припадника националних мањина у изборном поступку”. Уставни суд оцењује да је законодавац чланом 100. став 2. Устава добио изричит налог, али и овлашћење да изабере начин на који ће обезбедити равноправност и заступљеност представника националних мањина у Народној скупштини.

26 Славиша Орловић подсећа да су представници Санџачке демократске партије и Савеза војвођанских Мађара постигли договор са председником Владе о укидању цензуса и увођењу природног прага (Orlović 2011b, 401)

27 Не треба заборавити, да иако је изборни праг три деценије био 5%, да је 2004. на првим изборима по пропорционалном изборном систему за одборнике у скупштинама општина и градова, био примењен нижи изборни праг од 3% гласалих (Jovanović 2021c, 91).

Када смо на терену тумачења промена у члану 81. из 2020. године, различите су школе мишљења: један број теоретичара је става да се њима жртвује принцип пропорционалности у корист репрезентативности, да се „мења начин на који се гласови претварају у мандате” (Plić 2021a) и поставља питање „да ли афирмативне мере у корист политичких странака националних мањина представљају привилегију која нарушава једнакост и дискриминише грађане који не припадају националним мањинама?” (Đurić 2021, 205).

Питање је: да ли се увећавањем количника за 35% увећао и број мандата странака националних мањина и да ли су странке националних мањине постале видљивије на локалном, покрајинском и републичком нивоу?

Савез војвођанских Мађара освојио је 2/3 (69) одборничких места више на локалним изборима 2020. године, 162 одборничка места у односу на 93 колико је имао на локалним изборима 2016. године²⁸ (Jovanović i Perišić 2021, 92). У Једнаестом сазиву Народне скупштине 2016-2020. СВМ је имао четири народна посланика, а у Дванаестом сазиву, након избора 21. јуна 2020. СВМ је имао девет народних посланика. Увећањем количника за 35% повећао се број мандата свих странака националних мањина, на локалном нивоу постале су видљивије странке малобројнијих националних мањина попут Влаха или Руса, а Демократска партија Македонаца је освојила један мандат у Опову (Jovanović i Perišić 2021, 94).

Одговор на питање да ли афирмативне мере у корист политичких странака националних мањина нарушавају једнакост и дискриминишу грађане који не припадају националним мањинама, дао је Уставни суд Одлуком IУп-42/2008²⁹ оцењујући да законодавац има слободу да поступа диференцирано у односу на изборне листе националних мањина, било тако што ће прописати мањи број бирача који треба да подржи изборну листу политичких странака националних мањина, било тако што ће резервисати одређени број мандата који припадају мањинским заједницама у Републици Србији, сразмерно њиховој нумеричкој снази, или тако што ће „мањинске листе” привилеговати установљавањем

28 Западнобачка област +1; Јужнобанатска област +3; Јужнобачка област +7; Севернобанатска област +20; Севернобачка област +24; Средњо банатска област +4.

29 „Službeni glasnik RS”, број 28/2011.

„природног прага” за њихово учешће у расподели мандата, односно тако што ће, задржати јединствени број бирача који је потребан да би се подржала свака, па и изборна листа странака националних мањина, уз искључење изборног прага за изборне листе мањинских заједница. Било коју алтернативу да изабере, став је Суда, законодавац ће одговорити уставном налогу да обезбеди равноправност и заступљеност националних мањина у највишем представничком телу.

Једно од решења које додатно промовише принцип репрезентативности је и члан 62. став 6. Закона о локалним изборима који прописује да се изборној листи која је прешла изборни цензус, а по систему највећег количника јој не припадне мандат, додељује један мандат на рачун изборне листе којој припада последњи количник на основу којег се добија мандат, а која није изборна листа националне мањине и која је добила више од једног мандата.

Става смо да се доделом мандата изборној листи која је прешла цензус а нема количник, не нарушава принцип пропорционалности и репрезентативности, управо супротно. Закон наводи цензус од 3% као услов а реалност локалних избора је да изборне листе пређу цензус, али да им применом система највећег количника не припадне мандат. Било би неправедно и противно законском услову да се онемогући учеснику избора који је прешао законски праг, да представља и заступа одређену идеју у скупштини. У светлу чињенице, да је у 2020. години у 29 локалних самоуправа смањен број одборника који се бирају (Pić 2021b) мишљења смо да се наведеном променом, проблем репрезентативности на локалном нивоу решава у добром смеру.

Такође, става смо да се новинама у изборној регулативи профилише изборни модел инклузивности, подстичу политичка партиципација и репрезентација посебно из перспективе јачања права националних мањина и поштовања стандарда недискриминације и равноправности свих учесника, у свим фазама изборног процеса.

Да нова изборна регулатива појачава гаранцију репрезентације потврђује и решење из члан 20. којим се прецизира у којим случајевима се право предлагања чланова и заменика чланова³⁰ локалне изборне комисије

30 Један од усвојених амандмана на Предлог закона о локалним изборима је и допуна става 2. члана 20. да ниједна одборничка група не може да предложи више од половине члано-

(као и бирачких одбора) у сталном саставу може признати и самосталном одборнику или групи одборника који нису чланови ниједне одборничке групе³¹ а у циљу постизања што боље репрезентације свих политичких опција заступљених у локалној скупштини.

Праведнија репрезентативност се обезбеђује и чланом 77. Закона о локалним изборима који прописује да изборна комисија може прогласити изборну листу националне мањине ако подносилац изборне листе достави двоструко мањи број потписаних и оверених изјава бирача, од броја који се тражи по општим правилима овог закона. Анализе показују да би без двоструког смањења броја потписаних и оверених изјава бирача у чак 71 јединици локалне самоуправе (Плс 2021с) било потребно више потписа подршке³² него за изборе 2020.

Уз већ постојеће афирмативне мере, чланом 139. Закона о избору народних посланика предлаже се смањење минималног броја изјава неопходних за проглашење мањинских изборних листа са 10.000 на 5.000, и том формулацијом је прихваћена препорука из тачке 16. Мера за унапређење изборног процеса, да је потребно „смањити број потписа који је потребан за кандидовање листе националне мањине на изборима за народне посланике на 5000 потписа...” Одредба о подношењу 10.000 потписа подршке за проглашење изборне листе је ограничавала учешће политичких странака националних мањина и самим тим доводила у питање инклузивност изборног процеса као и принцип репрезентативности.

ва „и заменика чланова” изборне комисије у сталном саставу.

31 Одборничком групом у смислу предлагања чланова и/или заменика чланова органа за спровођење локалних избора у сталном саставу сматра одборник појединац или група одборника која броји мање од оног броја одборника који је потребан за образовање одборничке групе: 1) ако су сви ти одборници изабрани са исте изборне листе; 2) ако изборна листа на којој су изабрани није освојила онолико мандата колико је потребно за образовање одборничке групе; 3) ако нико од њих није приступио некој одборничкој групи; 4) ако су сви ти одборници потписали предлог за именовање члана, односно заменика члана органа за спровођење локалних избора у сталном саставу.

32 Да је задржано првобитно решење о броју потписа које је било предвиђено Споразумом о унапређењу услова за одржавање избора дошло би се у ситуацију да је, нпр. у Београду број неопходних потписа на претходним изборима био 1.110 (по 30 потписа за $\frac{1}{3}$ од 110 одборника), а на следећим изборима би износио 3.000, у Зрењанину је потребни минимум потписа за листу са предложеном трећином кандидата за одборнике 690, а према предлогу Споразума је требало 1.000 потписа.

Посебна правила за изборне листе националних мањина

Принцип репрезентативности је уграђен у главу VII Закона о избору народних посланика и главу VI Закона о локалним изборима кроз Посебна правила за изборне листе националних мањина, која следе препоруку I.2.4.б. да „посебна правила којим се националним мањинама предвиђају одступања од уобичајених процедура, у начелу нису у супротности с једнаким правом гласа” (Veneciјanska komisija 2002, 8). То је суштина и одлука Уставног суда IУп-42/2008 и IУз-52/2008, у којима се између осталог наглашава да из уставних одредби следи да је законодавац овлашћен да уреди поступак избора у представничка тела, да уводи посебне мере ради постизања пуне равноправности припадника националних мањина и да омогући њихову сразмерну заступљеност. За која конкретна решења ће се законодавац определити, да би се обезбедило остваривање права националних мањина на политичко репрезентовање, ствар је законодавне политике у уређивању изборног процеса.

Постављање јасних критеријума за утврђивање статуса изборне листе националне мањине је важно да би се спречила злоупотреба посебних одредби и афирмативних мера којима се подстиче учешће националних мањина у јавним пословима.³³ Новим изборним законима се прецизира појам и положај странке националне мањине и утврђују механизми заштите од злоупотребе статуса, проблем на који су странке националних мањина годинама указивале.³⁴ Желимо нагласити комплементарност процеса, уз прописивање посебних правила за изборне листе националних мањина и увођење нових мера афирмативне акције се истовремено прецизирају критеријуми за утврђивање статуса изборне листе националне мањине, од што води правичнијим изборним исходима, јер се смањује могућност злоупотреба.

Сходно члану 137. Закона о избору народних посланика и члану 75. Закона о локалним изборима, РИК односно

33 ОЕБС наводи да је на превременим парламентарним изборима 2016. од укупно 29 пре-дних изборних листа, 16 тражило статус листе националне мањине. (Privremeni izveštaj 2016, 9)

34 Увидом у Извод из регистра политичких странака, од укупно 114 активних политичких странака 69 су уписане и регистроване као странке националне мањине. То је више од 60%. (Извод ажуриран 03. фебруара 2022). <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Izvod-iz-Registra-politickih-stranaka.pdf>.

локална изборна комисија, решењем утврђују да ли је изборна листа поднета са основним циљем да представља и заступа интересе националне мањине. Проблем је што нису прописани јасни и објективни критеријуми према којима би се спроводио процес утврђивања, мада може бити од помоћи мишљење надлежног националног савета о томе да ли одређена изборна листа може имати положај изборне листе националне мањине. Става смо да би решење о обавезујућем мишљењу националног савета о статусу странке националне мањине било целисходније, посебно имајући у виду да је национални савет уставна категорија, да има посебну улогу у заштити, унапређењу и остваривању колективних права припаданика националне мањине и да му се законом поверавају одређена јавна овлашћења да учествује у одлучивању или да самостално одлучује о појединим питањима из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма у циљу остваривања колективних права националне мањине на самоуправу у тим областима (član 2. Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina).³⁵

Важну новину представљају и одредбе члана 138. Закона о избору народних посланика и члана 76. Закона о локалним изборима, о забрани изигравања закона (*fraus legis*) којима се прописују услови под којим предлог за утврђивање положаја изборне листе националне мањине треба да буде одбијен³⁶ а у циљу спречавања могућих злоупотреба кроз регистровање политичких странака као странака националних мањина.

Такође, чланом 75. став 5. Закона о локалним изборима се додатно прецизирају критеријуми за утврђивања статуса мањинске изборне листе - изборна листа може имати положај изборне листе националне мањине само ако према подацима последњег пописа становништва на територији јединице локалне самоуправе живе припадници националне мањине

35 Обавезно мишљење националног савета је било предвиђено предлогом закона о избору народних посланика из 2020, међутим то решење је промењено амандманом једне од мањинских парламентарних странака, а због констелације политичких односа на терену и страха да странка која има већину у националном савету може да онемогући добијање статуса мањинске листе другој мањинској странци.

36 Између осталог се наводи „... ако је носилац листе или кандидат за одборника на изборној листи лице за које је општепознато да је члан друге политичке странке која није политичка странка националне мањине или ако се утврде друге околности које несумњиво указују на намеру да се изигра закон” Међутим, формулације „општепознато” и „друге околности” остављају превелики простор за произвољна тумачења.

и ако је проценат припадника те националне мањине у укупном броју становника на територији јединице локалне самоуправе мањи од 50%. Примедбе које је стручна јавност упутила на ову формулацију се могу свести на закључак – „да се статус националне мањине не може утврђивати изоловано од територије целе Републике и уколико су припадници националне мањине препознати као мањина на републичком нивоу, не постоји оправдање да се овај статус додељује селективно у зависности од удела становништва на територијама јединица локалне самоуправе” (CRTA Komentari na nacerte zakone 30). Овим ставом се превиђа комплексност односа већине и мањине као и чињеница да се принцип репрезентативности нарушава у случајевима када припадници већинског народа чине мањину на одређеном подручју, а мањинске странке користе Уставом и законом предвиђене посебне мере афирмативне акције, чиме се отвара низ практичних, правних и надасве, питања политичке репрезентације.

ЗАКЉУЧАК

„Морамо бити робови закона да бисмо били слободни”
Марко Тулије Цицерон (Watts 2020, 214)

Анализом законодавног оквира којим се након две деценије значајно мењају изборна регулатива и принципи легитимног конституисања власти на републичком и локалном нивоу покушали смо одговорити на питање: да ли се новоусвојеним решењима на свеобухватан начин обезбеђује правна сигурност, равноправност свих учесника у избором процесу и праведна репрезентација? И даље, на који начин ће нове регулативе утицати на до сада искристалисану изборну праксу, у којој мери ће бити унапређен принцип репрезентативности а посебно принцип политичке репрезентације националних мањина.

Чињеница је да нема универзалног правила како постићи идеал репрезентативности, у несумњиво најсложенијем али и правно најуређенијем политичком процесу који обухвата и изборно право и организацију избора, али је непобитно да институције, штитећи интегритет избора и јавни интерес,

штитите темељна начела представничке демократије.

Превасходно Народна скупштина која је у претходних више од две године посредовала у дво-форматном међупартијском дијалогу и допринела не само да се формулишу финални споразуми, већ и да се договорене мере и препоруке уз финална амандирања преточе у одредбе нових изборних закона.

Анализом одредби Закона о избору народних посланика и Закона о локалним изборима, јасно је да изборни дизајн не можемо апстраховати од политичког контекста и институционалног дизајна, од наше политичке културе и традиције а превасходно од расподеле моћи међу политичким актерима.

Са једне стране, тешко да без промене политичке културе и најбоље дефинисана мера афирмативне акције може променити суштину односа политичке моћи, обезбедити већу заступљеност и реално већи утицај представника различитих мањинских опција на доношење политичких одлука.

Али, са друге стране, изборни систем утиче на понашање и бирача и политичких учесника у изборном процесу, утиче на претварање изборне воље грађана у број мандата и могућност да изабрана опција утиче на доношење кључних политичких одлука, на избор владе, заступање и видљивост интереса различитих социјалних, регионалних, културних, економских и политичких група у јавном животу.

У поређењу са претходним, резултати избора из 2020. године потврђују делотворније и значајно веће политичко учешће, видљивост и утицај мањинских странака на свим нивоима политичког одлучивања. Не споримо да је један од разлога који је томе допринео био и бојкот већине опозиционих странака. Овогодишњи избори ће свакако показати другачију слику, али смо става да ће се потврдити, да би само смањење изборног цензуса на 3% без посебних правила за изборне листе националних мањина (нпр. да се применом система највећег количника количници не увећавају за 35% и да нема смањења броја потписа за изборне листе) довело до значајног умањења присуства представника националних мањина.

Анализом нове изборне регулативе можемо закључити да су учињени озбиљни помаци у стварању законодавних претпоставки да интереси различитих актера буду представљени у мери која обезбеђује ефикасно и

делотворно учешће у политичком животу. Стога, принципе репрезентације, једнакости и равноправности разумемо као градивни елемент уставне и изборне демократије, јер се само поштовањем институције Устава и закона штите права и слободе свих чланова заједнице. Процес заокруживања институционалног изборног дизајна је завршен у Народној скупштини дан пре расписивања избора, доношењем одлуке о именовању чланова Надзорног одбора за изборну кампању. Трећег априла ћемо видети у којој мери су нови изборни закони утицали на унапређење принципа репрезентативности на парламентарним изборима, на изборима за Град Београд и у овом изборном циклусу у неколико, а у следећем редовном циклусу локалних избора у већини јединица локалне самоуправе.

РЕФЕРЕНЦЕ

- CRTA*. 2021. „Komentari na Nacrt zakona o izboru narodnih poslanika, Nacrt zakona o izboru predsednika Republike i Nacrt zakona o lokalnim izborima koje je Crta dostavila u okviru javne rasprave Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu.” Poslednji pristup 20. decembar 2021. <https://cрта.rs/wp-content/uploads/2021/12/Crtinikomentari-na-izborne-zakone-dostavljenu-u-okviru-javne-rasprave.pdf>.
- Ђурић, Владимир. 2021. „Pravni položaj političkih stranaka nacionalnih manjina u izbornom procesu u Republici Srbiji.” U *Dijalog o izborima 2020*, ur. Milan Jovanović i Dejan Milenković, 195–210. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta i Čigoja štampa.
- Evropska komisija za demokratiju putem zakona (Venecijanska komisija). 2002. *Kodeks dobrog vladanja u izbornim pitanjima: smjernice i obrazloženje*. Strazbur: Savet Evrope.
- Ilić, Vujo. 2021. „Sporazumne stranputice” *Peščanik*. Poslednji pristup 08. januar 2022. <https://peščanik.net/sporazumne-stranputice>.
- Izvod iz registra političkih stranaka Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave. Poslednji pristup 08. januar 2022. <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Izvod-iz-Registra-politickih-stranaka.pdf>.

- Jovanović, Milan, i Nikola Perišić. 2021. „Posledice izmena zakonskog izbornog praga na predstavljenost stranaka nacionalnih manjina - lokalni izbori u Srbiji 2020. godine.” *Srpska politička misao*. 73 (3): 79–101. doi: 10.22182/spm.7332021.
- Jovanović, Milan. 2021. „Snižavanje izbornog praga – motivi i posledice.” U *Dijalog o izborima 2020*, ur. Milan Jovanović i Dejan Milenković, 87–104. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta i Čigoja štampa.
- Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava OEBS-a Ograničena misija za posmatranje izbora. 2016. *Republika Srbija Privremeni izveštaj 18. marta - 14. aprila Prevrtemi parlamentarni izbori 24. april 2016*.
- Lajphart, Arend. 2003. *Modeli demokratije: oblici i učinak vlade u trideset šest zemalja*, -Podgorica: CID; Beograd: Službeni list SCG.
- Logarušić, Dejan. 2021. „Methodological principles as elements of scientific research work.” *Pravo - Teorija i Praksa* 38 (2), 43–53. <https://doi.org/10.5937/ptp2102043L>.
- Marković, Đorđe. 2020. „Delimične izborne reforme u Republici Srbiji.” *Arhiv za pravne i društvene nauke*. 115 (1-2): 121–153. doi: <https://doi.org/10.22182/apdn.122020>.
- Mere za unapređenja sprovođenja izbornog procesa dogovorene konsenzusom tokom procesa međustranačkog dijaloga uz posredovanje Evropskog parlamenta. Poslednji pristup 13. januar 2022. <https://europa.rs/wp-content/uploads/2021/09/FINAL-Table-measures-18-Sept-2021-SRB-LAT.pdf>.
- Narodna skupština Republike Srbije Autentično tumačenje odredbe člana 40. stav 5. Zakona o lokalnim izborima („Službeni glasnik RS”, br. 129/07, 34/10 – Odluka US, 54/11 i 12/20) RS broj 16 od 27. februara 2020.
- Nolen, Dieter. 1997. „Izborni sistemi i njihova reforma.” U *Izborni sistemi istočne Evrope*, ur. Dieter Nolen i Mirjana Kasapović, 6–37. Beograd: Fondacija Friedrich Ebert Biro Beograd.
- Odluka o obrazovanju Radne grupe za saradnju sa Organizacijom za evropsku bezbednost i saradnju i Kancelarijom za demokratske institucije i ljudska prava u koordinaciji i praćenju sprovođenja primene preporuka za unapređenje

- izbornog procesa „Službeni glasnik RS”, br. 62 od 30. avgusta 2019, 65 od 13. septembra 2019. Pristupljeno 18. januar 2022. <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/>
- Odluka USS IUp-42/2008, od 14. aprila 2011, „Službeni glasnik RS”, broj 28/2011.
- Odluka USS IUz 52/2008, od 21. aprila 2010, „Službeni glasnik RS” broj 34/2010.
- odluka/2019/62/9.
- Orlović, Slaviša. 2011a. „Izborni sistem i institucionalni dizajn.” U *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji*. 31–50. Beograd: National Democratic Institute for International Affairs.
- Orlović, Slaviša. 2011b. „Političko predstavljanje nacionalnih manjina–Srbija u komparativnoj perspektivi”. *Migracijske i etničke teme*, 27 (3): 393–417. <https://hrcak.srce.hr/7801>.
- Orlović, Slobodan. 2020. „Bonus od 35 odsto za stranke nacionalnih manjina - neustavan i opasan eksperiment.” *Nova srpska politička misao*, 20. februar. Poslednji pristup 13. decembar 2021. <http://www.nspm.rs/komentar-dana/bonus-od-35-odsto-za-stranke-nacionalnih-manjina-neustavan-i-opasan-eksperiment.html>.
- OSCE Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava. 2020. *Republika Srbija parlamentarni izbori 21. juna 2020. Konačni izveštaj Specijalne misije KDILJP-a za procenu izbora*. Varšava: OSCE.
- Pajvančić, Marijana. 2020. „Da li je sporna legalnost predstojećih izbora?” *Danas*. Poslednji pristup 12. januar 2021. <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/da-li-je-sporna-legalnost-predstojecih-izbora/>.
- Pastor, Balint. 2019. „Izazovi ostvarivanja efikasne i delotvorne nadzorne funkcije parlamenta sa posebnim osvrtom na interpelaciju.” *Srpska politička misao* 65 (3): 195–216. doi:10.22182/spm.6532019.
- Pavićević, Đorđe. 2021. „Legitimizacija izbora: dijalog o izborima pre izbora.” U *Dijalog o izborima 2020*, ur. Milan Jovanović i Dejan Milenković, 43–55. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta; Čigoja štampa.

- Prpić, Ivan. 1995. „Paradoks opozicije.” *Politička misao* 32 (3-4): 11–20. Poslednji pristup 09. januar 2022. <https://hrcak.srce.hr/110570>.
- Republička izborna komisija Izveštaj o sprovedenom republičkom referendumu radi potvrđivanja akta o promeni Ustava Republike Srbije 02 Broj: 014-439/22 od 7. februara 2022. Sporazum o unapređenju uslova za održavanje izbora. Poslednji pristup 18. januar 2022. http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/dokumenta/013-217_21_Sporazum.pdf.
- Shiklaf Musbah, Qrifa Omar, and Ahmed Mahmoud. 2016. „General characteristics of international legal instruments in the field of human rights.” *Pravo - Teorija i Praksa* 33 (4–6), 61–76. doi: 10.5937/ptp1606061M.
- Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima. Poslednji pristup 14. januar 2022. <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/02/Univerzalna-deklaracija-o-ljudskim-pravima-1948.pdf>.
- Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, broj 98/2006.
- Vasović, Vučina. 2003. „Lajphartova konsociaciona demokratija.” Predgovor u *Modeli demokratije: oblici i učinak vlade u trideset šest zemalja*, Arend Lajphart, 5–67. Podgorica: CID; Beograd: Službeni list SCG.
- Vlada Mišljenje upućeno Narodnoj skupštini 05 broj: 011-938/2022 od 3.januara 2022.
- Vučičević, Dušan. 2020. *Mešoviti izborni sistemi: struktura, geneza, posledice*. Beograd: Službeni glasnik.
- Zakon o izboru narodnih poslanika, „Službeni glasnik RS”, broj 14/22.
- Vučičević, Dušan. 2021. „Reforme izbornog sistema Srbije: „Od nema izmena u izornoj godini” do „menjamo radi jačanja demokratije” u samo nekoliko meseci.” U *Dijalog o izborima 2020*, ur. Milan Jovanović i Dejan Milenković, 179–193. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta i Čigoja štampa.
- Watts, J.Edward. 2020. *Republika na samrti*. Zagreb: Sandorf.
- Zakon o izboru narodnih poslanika („Službeni glasnik RS”, br. 35 od 10. oktobra 2000, 57 od 30. maja 2003 - US, 72 od

18. jula 2003 - dr. zakon, 75/2003-ispr.dr.zakona, 18 od 25. februara 2004, 85 od 6. oktobra 2005 - dr. zakonik, 101 od 21. novembra 2005 - dr. zakon, 104 od 16. decembra 2009 - dr. zakon, 28 od 26. aprila 2011 - US, 36 od 27. maja 2011, 12 od 8. februara 2020, 68 od 10. maja 2020).

Zakon o lokalnim izborima, „Službeni glasnik RS”, broj 14/22.

Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, „Službeni glasnik RS”, br. 72/09, 20/14-Odluka US, 55/14 i 47/18.

Bálint Pásztor*

Faculty of Law for Commerce and Judiciary, Novi Sad

NEW ELECTORAL LEGISLATION AND THE PRINCIPLE OF REPRESENTATION: LAW ON THE ELECTION OF MEMBERS OF THE PARLIAMENT AND LAW ON LOCAL ELECTIONS

Resume

By analysing the legislative framework which, after two decades, significantly changes the election regulations and the principles of the legitimate constitution of government at the state and local levels, we tried to answer the question: do the newly adopted solutions comprehensively ensure legal security, equality of all participants in the election process and fair representation? Furthermore, how will the new regulations affect the crystallised electoral practice so far, to what extent will the principle of representation be improved, especially the principle of political representation of national minorities.

Legal and political analysis of the new solutions set out in the Law on the Election of Deputies and the Law on Local Elections, in a kind of political interim immediately after their adoption, and before their implementation in any elections, confirmed that electoral design cannot be abstracted from the political context and institutional design, our political cultures and traditions, and above all, from the distribution of power among political actors.

* E-mail address: pasztorbalint@pravni-fakultet.info.

** Овај рад је примљен 28. децембра 2021. године, а прихваћен на састанку Редакције 31. марта 2022. године.

On the one hand, even the best-defined measure of affirmative action can hardly change the essence of the balance of political power, provide greater representation and realistically greater influence of representatives of various minority options on political decision-making, without changing political culture.

But, on the other hand, the electoral system affects the behaviour of voters and political participants in the electoral process, affects the conversion of citizens' electoral will into the number of seats, and the possibility that the chosen option influences key political decisions, government election, representation, and the visibility of social and political groups in public life.

Compared to the previous results, the results of the 2020 elections confirm the more effective and significantly greater political participation, visibility, and influence of minority parties at all levels of political decision-making.

In the twelfth legislature of the National Assembly, two crucial legal and political processes were initiated from the point of view of democratic and institutional consolidation: the Act amending the Constitution in the area of justice was confirmed by citizens on referendum, and two parallel inter-party dialogues conducted under the auspices of the National Assembly ended with the adoption of documents from which the most significant changes in the current election model resulted.

By analyzing the new election regulations, we can conclude that serious progress has been made in creating legislative preconditions for the interests of various actors to be represented to the extent that ensures efficient and effective participation in political life. That is why we understand the principles of representation, equality, and fairness as a building block of constitutional and electoral democracy, because only by respecting the institution of the Constitution and the law are the rights and freedoms of all members of the community protected.

Keywords: electoral legislation, national assembly, inter-party dialogue, constitutional revision, equality, non-discrimination, representation, institutional consolidation