

**Centar za slobodne izbore i demokratiju**

---

# **OKO IZBORA**

**Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju  
sa parlamentarnih i predsedničkih izbora u Srbiji  
(septembar-oktobar 1997)**

CENTAR ZA SLOBODNE IZBORE  
I DEMOKRATIJU

Kralja Milutina 21  
11000 Beograd  
Tel./Fax: 011/3342-762, 3342-771  
3343-553, 3235-436  
e-mail: [cesid@cesid.org.yu](mailto:cesid@cesid.org.yu)  
<http://www.cesid.org.yu>

## OKO IZBORA

Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju  
sa parlamentarnih i predsedničkih izbora u Srbiji  
(septembar-oktobar 1997)

– REPRINT IZDANJE –

*Izdavač*

CENTAR ZA SLOBODNE IZBORE I DEMOKRATIJU

*Urednik*

Dr Slobodanka Nedović

*Štampa*

DOSIJE, Beograd

*Tiraž*

600 primeraka

CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд  
342.8(497.11)"1997"

OKO izbora : izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju  
sa parlamentarnih i predsedničkih izbora u Srbiji : (septembar-  
oktobar 1997) / [urednik Slobodanka Nedović]. – [Reprint izd.] –  
Beograd : Centar za slobodne izbore i demokratiju, 2000 (Beograd :  
Dosije). – 112 str. ; 24 cm

Tiraž 600. – Str. 7–10: Predgovor / Slobodanka Nedović

659.3/4:342.8(497.11)"1997"

32.019.5:342.8(497.11)"1997"

a) Избори – Србија – 1997

b) Масовне комуникације – Избори – Србија – 1997

ID=82132492

**Centar za slobodne izbore i demokratiju**

---

# **OKO IZBORA**



**Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju  
sa parlamentarnih i predsedničkih izbora u Srbiji  
(septembar-oktobar 1997)**

*Izvršni direktor CeSID-a*

Dr Slobodanka Nedović

*Članovi upravnog odbora CeSID-a*

Marko Blagojević

Aleksandar Bratković

Danko Ćosić

Marko Milanković

Miloš Todorović

Dr Dragica Vujadinović

*Članovi Saveta CeSID-a*

Dr Radovan Bigović

Branislav Čanak (UGS „Nezavisnost”)

Dr Mijat Damjanović

Vladan Gajić

Dr Vladimir Goati

Dr Lav Ivanović

Nikola Kusovac

Dr Zoran Lučić

Stojmir Matejić (Nezavisno udruženje penzionera Srbije)

Dr Vojislav Milovanović

Dr Marijana Pajvančić

Dr Jelica Petrović

Dr Dejan Popović

Dr Dragoljub Popović

Miroslav Todorović

Dr Zoran Tomić

Dr Vučina Vasojević

Dr Duško Vranješ

Posebnu zahvalnost iskazujemo  
Nacionalnom Demokratskom Institutu (Vašington, SAD)  
koji je svojim bogatim iskustvom  
u oblasti domaćeg posmatranja izbora, podržao i pomogao  
početne napore Centra za slobodne izbore i demokratiju

## SADRŽAJ

PREDGOVOR.....	7
IZBORI U SRJ OD 1990–1997.....	11
1. Izbori u Srbiji (1990, 1992, 1993, 1997).....	11
2. Izbori u Crnoj Gori (1990, 1992, 1996).....	18
3. Izbori za skupštinu SRJ (maj 1992, decembar 1992, 1996).....	21
Zaključak.....	24
Literatura.....	25
Dokumentacioni prilog.....	27
IZVEŠTAJ O PRAVNIM ASPEKTIMA PARLAMENTARNIH I PREDSEDNIČKIH IZBORA U REPUBLICI SRBIJI 1997.....	35
I Parlamentarni izbori.....	35
II Predsednički izbori.....	49
NOVA IZBORNA GEOGRAFIJA.....	53
Izmena izbornih uslova i uticaj na rezultat izbora.....	53
1. Vreme i karakter izmena Zakona o izbornim jedinicama.....	53
2. Povećanje broja izbornih jedinica.....	54
3. Nejednaka veličina izbornih jedinica i njen uticaj na izborne uslove.....	56
4. Odnos broja poslanika koji se bira u izornoj jedinici prema broju birača u pojedinim izbornim jedinicama i načelo jedan čovek – jedan glas.....	61
5. Broj kandidatskih lista istaknutih u pojedinim izbornim jedinicama i broj raspoloživih poslaničkih mandata.....	62
6. Teritorijalni razmeštaj izbornih jedinica i njihova veličina.....	64

7. Broj glasova dovoljan za osvajanje poslaničkog mandata po izbornim jedinicama. ....	65
8. Ogled o tri izborne jedinice na Kosovu .....	71
9. Uticaj D'Ontovog pravila preračunavanja glasova u mandate na izborni rezultat .....	74
10. Koga ovakva izborna geografija favorizuje, a kome ne odgovara ...	76
ANALIZA SREDSTAVA INFORMISANJA U PREDIZBORNOM PERIODU U SRBIJI. ....	77
Politika .....	78
Naša borba .....	81
Večernje novosti .....	83
Blic .....	84
Radio televizija Srbije .....	85
RTS 1 .....	86
RTS 2 .....	88
Radio televizija Studio B. ....	89
Zaključak. ....	90
POSMATRANJE IZBORA .....	91
Priprema CeSID-a za posmatranje izbora .....	91
Ignorisanje ili kršenje propisa .....	93
Igra s vremenom. ....	96
Rezultati posmatranja izbora .....	100
OCENA I ZAKLJUČAK .....	109
1. Privilegovan položaj vladajuće stranke (koalicije). ....	109
2. Zakonski uslovi izbora i izborna geografija. ....	110
3. Mediji .....	111
4. Birački spiskovi .....	111
5. Postupak glasanja. ....	111
6. Sabiranje glasova .....	112
7. Domaći posmatrači. ....	112

## PREDGOVOR

Ideja za formiranje Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID) javila se iz očigledne i hitne potrebe da se izborima u Srbiji i SR Jugoslaviji pristupi objektivno i nepristrasno. Još od prvih višepartijskih izbora u Srbiji, uzajamno nepoverenje i optužbe političkih aktera ne prestaju. Naprotiv, izgleda da postaju sve teži i beskompromisniji. Vlast je, suočena sa zahtevima za poštovanje temeljnih principa vladavine prava i demokratije, pokazala rigidnost, netolerantnost i otpor, dok je opozicija neprestano koristila isto objašnjenje (ili opravdanje) svojih izbornih (ne)uspeha: „izborne mahinacije i krađa”.

Lokalni izbori održani novembra 1996. godine su jasno pokazali da se bez efikasne kontrole izbornog procesa stanje u zemlji može opasno približiti sukobu sa nesagledivim posledicama. Tek nakon tri odnosno četiri meseca građanskog i studentskog protesta i otvorenog pritiska međunarodne zajednice (Gonzalesov izveštaj), vlast u Srbiji je pristala da prizna autentične rezultate sa biračkih mesta i time pobedu opozicije u gradovima širom Srbije.

Svesni stanja u zemlji i, istovremeno, neopterećeni ideološkim ili na drugi način partijski obeleženim opredeljenjima, osnivači CeSID-a su reagovali na potrebu senzibilisanja javnosti i okupljanja građana (za koje smo sigurni da čine većinu, makar i „tihu”), koji su, iznad svega, zainteresovani za poštovanje demokratskih pravila izborne procedure i vladavine prava. Naša je želja i namera da okupimo građane čiji se interes ne iskazuje pitanjem: „Ko pobeđuje na izborima?”, već pitanjem: „Je li izborna utakmica bila fer?” Ovo pitanje smatramo najvažnijim.

Želja je CeSID-ovih osnivača, članova i volontera, da se izgrade mostovi između političkih suparnika pridobijajući njihovu saglasnost oko temeljnih pravila ponašanja kao osnova za otvoreno i demokratsko društvo. Ova pravila ponašanja, budući opšta i bezlična, obezbeđuju da najbolji pobeđi, ma ko on bio. Ovo smatramo prihvatljivim za sve poštene i dobronamerne ljude bez predrasuda, bez obzira na njihovu stranačku pripadnost i naklonost. Želja je



osnivača CeSID-a i ta da omogući građanima koji su izvan partijskog političkog života, a nisu *idiotes* u antičkom značenju reči, tj. nisu nezainteresovani za „javne stvari” i dobrobit društva, da u CeSID-u pronadu *locus* svoje aktivnosti, uzimajući aktivnu ulogu u oblikovanju naše zajedničke budućnosti.

Centar za slobodne izbore i demokratiju je nestranačka, nevladina i neprofitna organizacija ustanovljena avgusta 1997. godine. Osnovali su je građani, među kojima vodeći eksperti u oblasti izborne procedure, studenti članovi Pravnog odbora Studentskog protesta 1996-97, nastavnici Beogradskog i Novosadskog univerziteta i istaknute javne ličnosti iz različitih oblasti. Od samog osnivanja CeSID je ostvario izuzetno plodnu saradnju sa UGS *Nezavisnost*, Nezavisnim udruženjem penzionera Srbije i Studentskim parlamentom.

Cilj CeSID-a je da organizuje domaće posmatranje izbora i analizu izbornog postupka. Svoj cilj CeSID ostvaruje okupljanjem tima stručnjaka i dobrovoljaca koji prate izbore na biračkim mestima. Osnivači i članovi CeSID-a smatraju da je nedopustivo protivustavno stanje u kojem je mogućnost posmatranja izbora rezervisana isključivo za strane državljane, dok su domaći državljani diskriminirani, jer su lišeni te mogućnosti. Tim pre što za uključivanje domaćih posmatrača u postupak izbora postoji izričit zakonski osnov u čl. 36 Zakona o izboru narodnih poslanika, koji proklamuje da je rad organa za sprovođenje izbora javan. Pri tom, Zakon izričito zabranjuje prisustvo radu ovih organa samo kandidatima sa prihvaćenih i proglašanih lista. Nadalje, Jugoslaviju obavezuje čl. 8 Dokumenta sa Drugog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a (sada OEBS-a) iz Kopenhagena 1990. godine. Ovim dokumentom se izričito obavezuju zemlje učesnice da omoguće posmatranje izbora stranim i domaćim institucijama i organizacijama. Dakle, *isti pravni osnov* koji je omogućio posmatranje izbora od strane predstavnika OEBS-a i stranih država, tu mogućnost pruža i domaćim državljanima.

Cilj je Centra za slobodne izbore i demokratiju da javnost u Jugoslaviji, pre svega u Srbiji, informiše o „domaćem monitoringu”. Reč je o demokratskoj tekovini koja je institucionalizovana i primenjuje se u svim tzv. „novim” demokratijama, izuzev u Republici Hrvatskoj, gde je, kao i u Republici Srbiji, odbijena prijava organizacije domaćih posmatrača („GONG”). Ovo pravo nije uskraćeno ni građanima Crne Gore koji su ga i iskoristili preko Helsinškog komiteta Crne Gore.

Cilj je, nadalje, i da se dobrovoljci obuče, kako bi se kompetentno uključili u postupak posmatranja izborne procedure. Želja je osnivača, članova i volontera CeSID-a da doprinesu uspostavljanju poverenja građana u demokratsku proceduru izbora, koja je ozbiljno narušena u događanjima vezanim za lokalne izbore u Srbiji 1996. godine. Nepristrasno, nestranačko i objektivno posmatranje izbora od strane građana sa parolom „Verujte samo svojim očima!”, bilo bi krupan doprinos u tom pravcu. Iznad svega, dugoročni cilj CeSID-a je da pomogne razvoju demokratije i ustanovljavanju vladavine prava u Srbiji i SR Jugoslaviji.

Izveštaj o izborima u Republici Srbiji septembra-oktobra 1997. godine, koji CeSID predaje sudu javnosti sačinili su osnivači i članovi CeSID-a, uz izuzetak autorskog teksta o zakonskim uslovima izbora koji je sačinila profesor Pravnog fakulteta BU dr Vesna Rakić-Vodinelić kojoj se posebno zahvaljujemo.

Izveštaj je sačinjen iz nekoliko delova koji su, istovremeno, i nezavisni i komplementarni.

Prvi deo, čiji je autor dr Vladimir Goati, nudi čitaocu genetičko-uporednu analizu višepartijskih izbora u Jugoslaviji, otkriva trendove promena i uvodi nas u osobenosti poslednjih izbora. Drugi deo, rad dr V. Rakić-Vodinelić, ukazuje na zakonske okvire raspisivanja i održavanja Izbornog zakona 1997, uključujući i promene izbornih uslova izvršene leta 1997. godine. Centralni problem izvršenih promena se odnosi na izmene u „izornoj geografiji” o čijem značaju i uticaju na konačne rezultate piše u trećem delu dr Marijana Pajvančić. Jedan od najosporavanijih elemenata izborne procedure je medijska prezentacija učesnika u izbornom nadmetanju. O tome je izveštaj sačinio tim CeSID-a predvođen dr Mirjanom Todorović, a rezultati se nalaze u četvrtom delu Izveštaja. Peti deo je posvećen rezultatima posmatračke delatnosti dobrovoljaca okupljenih u CeSID-u – u prvom i u drugom krugu Izbornog zakona. Pošto je Republička izborna komisija odbila da ovlasti CeSID-ove posmatrače da prisustvuju radu izbornih komisija i biračkih odbora, rad naših posmatrača je bio posebno otežan. Ipak, posmatrači CeSID-a su, uz saradnju samih građana birača, uspeli da dostave informacije o nepravilnostima koje su bile i brojne i zabrinjavajuće. U ovom delu izveštavamo i o nastojanju CeSID-a da ostvari svoje programske i statutarne ciljeve i o prepisci koju smo, tim povodom, imali sa Republičkom izbornom komisijom i Vrhovnim sudom Republike Srbije.

Centar za slobodne izbore i demokratiju ne odustaje od svojih ciljeva. U periodu koji nam neposredno predstoji odigraće se novi predsednički izbori u Srbiji. CeSID Vas poziva da nam se pridružite.

Dr Slobodanka Nedović  
izvršni direktor CeSID-a

## IZBORI U SRJ OD 1990–1997

U središtu razmatranja u ovom prilogu su izbori za parlament Savezne Republike Jugoslavije (SRJ) i za parlamente njenih dveju federalnih jedinica, Srbije i Crne Gore. Kad je reč o izborima za parlamente dve republike, u ovoj analizi uzećemo u obzir i prve slobodne izbore do kojih je u njima došlo 1990. godine, što znači pre nego što je uspostavljena SRJ. U vreme održavanja prvih slobodnih izbora Srbija i Crna Gora su bile u sastavu SFRJ („druge Jugoslavije”) koja se raspala 1991. godine.

Analizirajući do sada održane savezne i republičke izbore (rezultati svih izbora dati su u Dokumentacionom prilogu na kraju) pokušaćemo da odgovorimo na pitanje da li su ti izbori bili poštenu, odnosno fer, ili to nije bio slučaj? Ovde je nužno naglasiti da između „slobodnih izbora” i „fer izbora” postoji bitna razlika. Prva sintagma označava da birač može slobodno da optira između kandidata više partija, dok druga sintagma, pored slobodnog izjašnjavanja građana, uključuje i to da su političke partije koje učestvuju na izborima među sobom ravnopravne (podrobnije o tome: Elklit and Svensson, 1997). Ravnopravnost ima više dimenzija od kojih su tri posebno značajne: ekonomska (obim i izvori finansiranja političkih partija), institucionalna (način donošenja i (ne) pristrasnost zakona koji regulišu izbore) i medijska (stepen otvorenosti medija, posebno državnih, prema partijama).

### 1. Izbori u Srbiji (1990, 1992, 1993, 1997)

Kao što smo napred pomenuli Srbija je u vreme prvih slobodnih izbora bila jedna od šest republika SFRJ. Slobodni izbori održani su 1990. u svim jugoslovenskim republikama, ali ishod je bio različit. U Srbiji i Crnoj Gori vlast su zadržale ranije vladajuće komunističke partije, dok su u ostale četiri republike (Slovenija, Hrvatska, Makedonija, Bosna i Hercegovina) na vlast došle opozicione partije. Od zemalja Centralne i Istočne Evrope komunisti su zadržali vlast samo u Bugarskoj, jer su na prvim slobodnim izborima održanim

u junu 1990, dobili 48 % glasova (I krug) i osvojili 53 % mesta u parlamentu (211 od 300). Ovakav ishod izbora u Srbiji, Crnoj Gori i Bugarskoj potpuno se razlikuje kako od rezultata izbora u četiri ostale republike SFRJ, tako i od rezultata u DR Nemačkoj, Mađarskoj, Čehoslovačkoj i Poljskoj. U pomenute četiri zemlje glasanje na prvim slobodnim izborima pretvorilo se u „referendum protiv komunizma“. O tome govore podaci da su u DR Nemačkoj, Mađarskoj i Čehoslovačkoj nekomunističke opcije dobile čak 83,6% odnosno 86% i 87% glasova i da su u Poljskoj kandidati Solidarnosti osvojili 99 od 100 mesta u Senatu!

Pobeda SPS na prvim slobodnim izborima u Srbiji bila je ubedljiva jer je ova stranka osvojila 77,6 % mandata u republičkom parlamentu (tabela I). Ove izbore – kao i sve ostale izbore (lokalne, republičke, savezne) održane od 1990. do 1997 – bojkotovale su partije albanske nacionalne manjine (17 % populacije Srbije) na Kosovu. Interesantno je ispitati koji su činioci doprineli da ishod prvih slobodnih izbora u šest jugoslovenskih republika bude različit, da u četiri republike pobede novostvorene stranke, a u Srbiji i Crnoj Gori reformisane komunističke partije?

Deo objašnjenja za to leži svakako u razlikama između samih vladajućih komunističkih partija jugoslovenskih republika. Premda su nastale iz formalno jedinstvene partije, Saveza komunista Jugoslavije (SKJ), one su i pre raspada SKJ do kojeg je došlo na XIV kongresu u januaru 1990, evoluirale u različitim smerovima. Tako preobražene one su uspele u različitoj meri da zadobiju podršku birača na izborima 1990. U traženju objašnjenja različitog uspeha komunista u pojedinim republikama treba, takođe, uzeti u obzir osobenosti republičkih društava, posebno nivo ekonomskog razvoja. Pada naročito u oči da su u ekonomski najrazvijenijim republikama SFRJ (Slovenija i Hrvatska) prevagu odnele nove opozicione partije (Demos i HDZ), dok su komunisti ubedljivo pobedili u dve ekonomski manje razvijene republike (Srbija i Crna Gora). Uvid u rezultate prvih slobodnih izbora u zemljama „realnog socijalizma“ pokazuje da su komunisti pobedili jedino u najmanje ekonomski razvijenoj Bugarskoj, dok su u ekonomski razvijenim zemljama (Mađarska, DR Nemačka, Poljska, Čehoslovačka) doživeli poraz. Postavlja se pitanje da li se veza između nivoa ekonomske razvijenosti i uspeha komunista uočava i unutar Srbije?

Da bismo odgovorili na to pitanje, uporedili smo postotak glasača za kandidate SPS u deset ekonomski najrazvijenijih opština „uže Srbije“ sa postotkom u deset najnerazvijenijih opština. Kako bi bio isključen upliv nacionalnog faktora, analizom su obuhvaćene samo opštine sa dominantnim

srpskim stanovništvom. U ekonomski razvijenije opštine svrstane su: Vračar, Stari grad, Savski venac, Lazarevac, Majdanpek, Bor, Trstenik, Titovo Užice, Obrenovac i Valjevo, a u nerazvijene opštine: Trgovište, Surdulica, Babušnica, Vlasotince, Bojnik, Žitorada, Kučevo, Malo Crniće, Varvarin i Doljevac. Rezultati uporedenja potvrdili su očekivanje; u grupi ekonomski najrazvijenijih opština kandidati SPS su dobili 44 % glasova, a u grupi od deset najnerazvijenijih opština 58 % glasova. Inače, negativna korelacija između nivoa ekonomske razvijenosti i podrške „samoupravnom socijalizmu” i vladajućoj partiji uočena je pre 1990; u ekonomski manje razvijenim republikama, Srbiji i Crnoj Gori, populacija je pokazivala izrazito afirmativniji stav prema „socijalističkom samoupravnom društvu” i SKJ nego što je to bio slučaj u ekonomski razvijenijim republikama Sloveniji i Hrvatskoj. O tome ubedljivo svedoče nalazi empirijskih istraživanja (Goati, 1989).

Iako, dakle, postoji negativna korelacija između nivoa ekonomskog razvoja i uspeha komunista na izborima, tu nije reč o pravolinijskoj vezi. Dok empirijska građa u Jugoslaviji (i Centralnoj i Istočnoj Evropi) podupire hipotezu po kojoj viši nivo ekonomskog razvoja predstavlja prepreku izbornom trijumfu (reformisanih) komunista, ista činjenična podloga ne podržava zaključak da ekonomska nerazvijenost neizbežno vodi njihovoj pobedi. O tome govore dve ekonomski nerazvijene republike SFRJ, Bosna i Hercegovina i Makedonija, u kojima su komunisti doživeli izborni poraz. Imajući to u vidu, pogrešno bi bilo svesti objašnjenje različitog uspeha reformisanih komunista u pojedinim jugoslovenskim republikama isključivo na ekonomsku maticu. Povrh toga uzroke različitih izbornih rezultata reformisanih komunističkih partija valja tražiti u spletu međusobno povezanih činilaca i okolnosti u koje, pored nivoa ekonomskog razvoja, spadaju: karakter izbornog sistema, vreme u kome je komunistička partija usvojila „nacionalni program”, stepen ravnopravnosti stranaka u pristupu medijima, dužina trajanja izborne kampanje, lične sposobnosti lidera stranke i čitave rukovodeće garniture itd. Na primer, izbornom trijumfu socijalista u Srbiji 1990. bitno je doprineo izborni sistem. Reč je o većinskom izbornom sistemu koji je omogućio SPS da sa relativnom većinom glasova u biračkom telu (46,1%) zadobije tročetvrtinsku većinu u parlamentu.

Struktura partijske moći koju su „otkrili” prvi slobodni izbori u Srbiji izrazito je asimetrična. Već u prvom krugu SPS je osvojila više glasova (46,1%) nego sve opozicione partije zajedno s obzirom da je 9% birača podržalo nezavisne kandidate. Nasuprot tome, dve najvažnije opozicione partije u Srbiji, Srpski pokret obnove (SPO) i Demokratska stranka (DS)

osvojile su ukupno manje od četvrtine glasova što rečito govori o slabostima opozicije. S obzirom na rezultate prvih slobodnih izbora, u Srbiji je uspostavljen partijski sistem koji čine „većinska partija” u smislu koji ovoj sintagmi daje Duverger (1976, 315) i dve „male partije”.

Kad je reč o izbornim uslovima, treba naglasiti da je na ovim izborima SPS imala superioran položaj u odnosu na tek nastajuću opoziciju, jer je posedovala ogromne finansijske resurse i privilegovan pristup medijima, posebno TV Srbije koja je i posle usvajanja novog pluralističkog ustava (1990), nastavila da deluje kao televizija SPS. Ukoliko je pred izbore 1990. informisala o aktivnosti opozicionih partija, TVS je to činila uglavnom u negativnom kontekstu. Pored finansijskih i medijskih prednosti nad opozicijom SPS je nad njom imala i „institucionalnu prednost” jer je jednostrano propisala pravila izbornog nadmetanja odbijajući da se o tome za „okruglim stolom” dogovori sa opozicijom. Opozicija je pretila bojkotom izbora, ali tu pretnju nije ostvarila, nego je ipak uzela učešća u izbornom nadmetanju.

Do sledećih izbora za parlament Srbije došlo je u decembru 1992. Ključni uzrok održavanja tih izbora samo dve godine posle izbora 1990. bilo je nezadovoljstvo opozicije Srbije sa svojom marginalnom ulogom u političkom životu. Odbijanje SPS da uvaži opoziciju kao ravnopravnog sagovornika naročito je došlo do izražaja prilikom uspostavljanja SRJ (27. aprila 1992) i zakazivanja prvih izbora za savezni parlament, o čemu se vladajuće partije dveju republika nisu uopšte konsultovale sa opozicijom. To je izazvalo odlučan otpor opozicije koja je organizovala masovne proteste. Suočen sa rastućim talasom protesta, vladajući režim je pristao na održavanje prevremenih izbora na svim nivoima. Ti izbori (parlamentarni i predsednički) održani su u decembru 1992.

Decembarški izbori 1992. doveli su do bitne redistribucije moći u parlamentu Srbije u odnosu na izbore održane 1990. Umesto apsolutne dominacije jedne stranke kao što je to bio slučaj sa SPS u parlamentu izabranom 1990, u parlamentu Srbije posle izbora 1992. izdvojile su se tri stranke. Relativno najjača je SPS sa 40% poslaničkih mesta, na drugom mestu je SRS sa 29% i na trećem mestu koalicija „Depos” sa 20%, dok su sve ostale stranke svedene na beznadežno manjinsku poziciju sa ukupno 11% poslanika (tabela II).

Kad se imaju u vidu rezultati prvih slobodnih izbora održanih 1990, relativna pobeda SPS na ovim izborima ima prizvuk poraza. Takvu ocenu ne donosimo samo na osnovu drastičnog pada zastupljenosti SPS u parlamentu (sa 77% na 40%), jer je, kao što smo napred pomenuli, udeo SPS u parlamentu

1990. bio nerealno visok zbog dejstva većinskog izbornog sistema, nego na osnovu upoređenja izborne snage ove partije (broj birača) na izborima 1990. i 1992. Tu se pokazuje dramatična promena: sa 2.230.587 birača SPS je pala na samo 1.359.086, što znači da je izgubila oko milion glasova.

Uspех ultranacionalističke Srpske radikalne stranke (SRS) na ovim izborima primljen je u delu domaće javnosti i kod inostranih posmatrača, sa velikim iznenađenjem. Za to, međutim, nije bilo razloga, jer su na porast podrške građana ovoj ekstremno nacionalnoj stranci upozorila brojna empirijska istraživanja sprovedena u drugoj polovini 1991. i početkom 1992. (Goati, 1992). Osvajanje 2/3 mandata na ovim izborima od strane SPS i SRS (uzetih zajedno) moguće je objasniti samo ako se ima u vidu da su te dve partije zauzele najprihvatljiviji stav za većinu birača oko nacionalnog pitanja, ili, kako bi rekli poznati autori, da su se izborile za „prihvatljiviji položaj nego opozicija na dimenziji izborne kontroverze koja utiče na izbornu opredeljenje” (Cambell, Converse, Miller, Stokes, 1976, str. 549).

Na trećem mestu po broju dobijenih mandata je „Depos” koji su sačinjavali SPO, Demokratska stranka Srbije (DSS), Nova demokratija – pokret za Srbiju (od marta 1993: Nova demokratija) i grupa nezavisnih ličnosti. Osvajanje samo 20% poslaničkih mesta od strane „Deposa” koji je insistirao na temeljnim demokratskim promenama u Srbiji i podržavao Milana Panića na izborima za predsednika Srbije, govori o relativno slaboj podršci demokratskoj opciji među biračima Srbije.

Izborni uslovi pred ove izbore nisu bitno promenjeni u odnosu na situaciju kakva je bila 1990. Istini za volju, pred decembarske izbore 1992. opozicija Srbije uspeła je da na republičkom „okruglom stolu” izdejstvuje izmenu izbornog zakona zasnovanog na većinskom principu – koji je favorizovao SPS – u korist zakona utemeljenog na proporcionalnoj formuli. Na taj način, međutim, neravnopravnost partija u pogledu institucionalne dimenzije samo je smanjena, ali ne i ukinuta, jer su mnoga rešenja usvojena novim zakonom otvarala mogućnost izbornih zloupotreba u korist SPS. O ravnopravnosti partija u medijskom prostoru nije se, takode, uopšte moglo govoriti. Ubedljivom porazu demokratske opozicije na ovim izborima upravo je doprinela pristrasnost *mass media* pod državnom kontrolom – o čemu ubedljivo govore rezultati empirijskih istraživanja (Džuverović i ost., 1992). Poraz opozicije posledica je i grubih povreda izborne procedure u korist vladajuće partije. Na osnovu toga Posmatračka misija KEBS-a ocenila je u svom izveštaju da decembarski izbori u Srbiji nisu bili regularni (tekst dokumenta: „Borba”, 18. januar 1993).



Samo godinu dana posle decembarskih izbora 1992, održani su, u decembru 1993, sledeći izbori za republički parlament. Do toga je došlo zbog oštrog sukoba između dve ranije bliske partije, socijalista i radikala, koji je izbio prilikom izglasavanja rebalansa saveznog budžeta u julu 1993. Tada su radikali uslovlili davanje podrške rebalansu budžeta prethodnim kadrovskim promenama u vrhu jugoslovenske armije. To je, naravno, bio samo povod dok su uzroci sukoba dublji i tiču se napuštanja ekstremne nacionalne politike od strane SPS i prihvatanja umerenije pozicije prema ratu u BiH i Hrvatskoj. Sukob između dve stranke dostigao je vrhunac u septembru 1993. kada su radikali podneli predlog Narodnoj skupštini Srbije da izglasa nepoverenje vladi SPS. Ali, takav ishod osujetio je predsednik Republike svojom odlukom (20. oktobar) da raspusti Narodnu Skupštinu Srbije. Istog dana, zakazani su izbori za Narodnu skupštinu Srbije za 19. decembar 1993.

Od 84 partija i grupe građana koje su istakle svoje izborne liste samo sedam je zadobilo političke mandate što označava smanjivanje u odnosu na prethodne izbore (1990, 17; 1992, 9). Od sedam parlamentarnih partija po svojoj snazi izdvojilo se pet: SPS, „Depos”, SRS, DS i DSS. S obzirom na to, u Srbiji je posle ovih izbora uspostavljen petopartijski sistem. Dve stranke izašle su iz njih znatno ojačane. Prva je SPS koja je uspela da znatno ojača izborni i parlamentarni uticaj u odnosu na izbore održane 1992. Ipak, socijalisti nisu uspeli da ostvare svoj strateški cilj: apsolutnu većinu u parlamentu za koju su im nedostojala (samo) tri mandata. Taj „nedostatak” SPS je relativno lako nadoknadila uspostavljajući koaliciju sa malom strankom Novom demokratijom kojoj je pripalo 6 mandata u okviru opozicione koalicije „Depos”. Pored socijalista, veliki uspeh na ovim izborima postigli su demokrati koji su upetostručili broj svojih mandata (od 6 na 29). Uspeh ove stranke verovatno je rezultat njenog okretanja životnim problemima građana i naglašene tolerancije prema drugim političkim strankama, uključujući socijaliste.

Druga po snazi partija posle ovih izbora u Srbiji postao je „Depos” koji je konsolidovao svoje pozicije, iako je dobio 5 poslanika manje nego na prošlim izborima (45 umesto 50). Smanjenje broja mandata u ovom slučaju uslovljeno je verovatno odbijanjem DSS da na izborima nastupi u okviru „Deposa”. Najveći gubitak na ovim izborima pretrpela je SRS koja je od 73 mandata „sačuvala” samo 39.

Decembarski izbori 1993. odvijali su se, kao i izbori prethodne godine, u uslovima medijske dominacije SPS što je bitno doprinelo izbornom uspehu ove stranke. O povlašćenom položaju SPS u medijima pod državnom kontro-

lom govore rezultati empirijskog istraživanja izborne kampanje u informativnim emisijama tri TV stanice: TVS, Nezavisne televizije „Studio B” i „Politike” koje su sprovele Snežana Milivojević i Jovanka Matić. Prema rezultatima tog istraživanja u „TV Dnevniku”, najgledanijoj emisiji TV Beograd, izrazito su favorizovani socijalisti. Evo zanimljivih podataka o tome; u tzv. izbornom bloku „TV Dnevnik” (u periodu od 3. do 12. decembra) 60% vremena bilo je posvećeno SPS, a ostatak svim drugim partijama! Izraženo u minutima slike izgleda ovako: SPS 227; „Depos” 13; DS 5; DSS i SSJ 7; „Udružena levica” 35. U delu „TV Dnevnik” u kome se saopštavaju vesti, socijalisti su, takođe, bili favorizovani, ali na indirektan način. To je ostvareno tako što su kandidati SPS dobijali vreme na TV kao nosioci drugih socijalnih uloga (u privredi, kulturi, državnom aparatu). Izrazitu pristrasnost koju je „državna televizija” pokazala prema SPS, nezavisna televizija „Studio B” (koja se u vreme izbora mogla pratiti na 1/3 teritorije Srbije) ispoljila je prema „Deposu”. Najzad, TV „Politika” (koja se mogla pratiti samo u Beogradu) nije davala prednost ni jednoj stranci u predizbornom razdoblju (Milivojević i Matić, 1993, 58–62).

Četvrti po redu parlamentarni izbori do kojih je u Srbiji došlo 21. septembra 1997. održani su, za razliku od izbora 1992. i 1993, u povoljnijem međunarodnom okruženju, jer je prestao građanski rat u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini, a Savet bezbednosti UN ukinuo je ekonomske sankcije protiv SRJ. Ali, odnosi između SPS i opozicionih partija u Srbiji ostali su i dalje krajnje zategnuti. Do još većeg pogoršanja je došlo kada je Parlament Srbije usvojio, na inicijativu socijalista, Zakon o povećanju broja izbornih jedinica sa 9 na 29. Narodna skupština prihvatila je taj zakon upkos odlučnom protivljenju svih opozicionih partija. Na taj način socijalisti su, kao relativno najjača partija, povećali svoje izgleda da obezbede natproporcionalnu zastupljenost u budućoj skupštini. Pogoršanju odnosa na političkoj sceni Srbije doprinelo je i to što su socijalisti odbili da obezbede ravnopravan tretman opozicionim partijama u elektronskim medijima pod kontrolom države u izbornoj kampanji. Ovoga puta opozicione partije nisu htele olako da pređu ni preko jednostrane promene izborne karte ni preko dominacije SPS u medijskoj sferi; ne mogavši da izdejstvuje poštene izbore DS, DSS i GSS – koje su na prethodnim izborima (1993) zadobili podršku šestine glasača – odbile su da uzmu učešća na bilo kakvim izborima.

Na parlamentarne izbore održane 3. novembra 1997. izašlo je 57,5% birača što je za 4,1% manje nego na izborima 1993. Na izborima 1997. socijalisti su u parlamentu izgubili ubedljivu prednost zadobijenu 1993, dok

su radikali bitno popravili svoj položaj u odnosu na rezultate izbora 1993. i približili se socijalistima. SPO je osvojio isti broj mandata kao i „Depos” 1993 (45), ali je zbog uspeha radikala potisnut sa drugog na treće mesto redosleda parlamentarnih stranaka. Novi odnos snaga u parlamentu Srbije označio je krupnu političku promenu, jer SPS može da ostane na vlasti samo uz podršku SRS ili SPO. Bez obzira koja od tih dveju stranaka uđe u izbornu koaliciju sa socijalistima, treba očekivati da će ta partija zahtevati od njih suštinsko učešće u vlasti, što će značiti kraj višedecenijskog političkog monopola SPS.

Bojazan da će biti medijski inferiorni, koja je bitno uticala na odluku DS, DSS, GSS i nekih manjih partija da bojkotuju izbore pokazala se opravdanom. O tome ubedljivo govore podaci empirijskog istraživanja po kojima je u razdoblju od 29. avgusta do 18. septembra 1997. u udarnoj emisiji zvanične televizije, „TV dnevniku”, „Levoj koaliciji” posvećeno 38,8% vremena, SPO 11,1% i radikalima 9,3%. Ostalo vreme distribuirano je na Saveznu vladu (25,3%), druge partije (5,8%) i dr. Partije koje su bojkotovale izbore (DS, DSS i GSS) uopšte nisu pominjane (Matić, 1997). Uz to, izborna procedura bila je nedovoljno jasna, otvarala je prostor za zloupotrebe u korist vladajuće partije što je konstatovala posmatračka misija OEBS-a u svom preliminarnom izveštaju od 22. septembra 1997.

## 2. Izbori u Crnoj Gori (1990, 1992, 1996)

U razdoblju između 1990. i 1997. građani su u Crnoj Gori imali tri puta prilike da biraju republički parlament: 1990, 1992. i 1996. Prvi slobodni izbori u ovoj republici održani su, kao i u Srbiji, u decembru 1990. Vladajući Savez komunista Crne Gore (SKCG), koji je u junu 1991. promenio ime u Demokratska partija socijalista (DPS), otpočeo je sredinom 1990. konsultacije sa nastajućom opozicijom oko uspostavljanja demokratskog poretka, ali je ipak ključne odluke donosio vodeći računa pre svega o svojim interesima. Izborni zakon koji je usvojio jednostranački parlament Socijalističke Republike Crne Gore zasnivao se na proporcionalnom principu. Zahvaljujući tome raskorak između izborne i parlamentarne snage na prvim slobodnim izborima u ovoj republici bio je znatno manji nego u Srbiji čiji je izborni zakon prihvatio većinski princip.

SK CG je na prvim slobodnim izborima zadobio podršku apsolutne većine birača (56,1%) na osnovu čega je obezbedio dvotrećinsku većinu u

parlamentu (66,4%). Ostale opozicione partije (Savez reformskih snaga za Crnu Goru, Narodna partija i demokratska koalicija) osvojile su ukupno trećinu mandata u republičkom parlamentu (tabela V). Za razliku od Srbije, partije albanske nacionalne manjine u Crnoj Gori nisu odbile da učestvuju na prvim slobodnim izborima, niti na sledećim izbornim nadmetanjima (1992, 1996).

Kad je reč o izbornim uslovima valja napomenuti da su prvi slobodni izbori u Crnoj Gori (kao i u Srbiji) održani u eri apsolutne nadmoći CK CG u odnosu na opozicione partije koje su tek bile formirane. Te partije nisu imale dovoljno finansijskih sredstava, niti čvrstu „partijsku infrastrukturu” pa se nisu mogle uspešno suprotstaviti SK CG u „trci za glasove”. Uz to, opozicione partije su imale malo mogućnosti da plasiraju svoje izborne poruke na državnim elektronskim medijima koji su glavninu vremena posvećivali SK CG. Kada se tome doda da je SK CG jednostrano odredio pravila izbornog nadmetanja (izborni zakon, zakon o izbornim jedinicama) nameće se zaključak da su ovi izbori održani u neravnopravnim uslovima.

Drugi izbori za parlament Crne Gore održani su, (kao i drugi izbori za srpski parlament) u decembru 1992. Partijska scena pred ove izbore u Crnoj Gori imala je neke osobenosti u odnosu na Srbiju. Najpre, kao što smo napred pomenuli albanska nacionalna manjina nije bojkotovala izbore što je svakako uticalo na nealbanske stranke da, u potrazi za što širom podrškom, pokušaju da privuku albanske birače. To je jedan od razloga što su najjače stranke (DPS, LS i dr) u svojim predizbornim nastupima u ovoj republici više nego u Srbiji posvetile pažnju „manjinskoj problematici”.

Druga važna osobenost crnogorske partijske scene pred decembarske izbore 1992. bila je u tome što je među relevantnim partijama ove republike postojala oštra podela, kakva se nije uočavala u Srbiji, oko državno-pravnog statusa republike. Tezu o nezavisnoj Crnoj Gori zastupao je odlučno Liberalni savez (LS). Ova partija obećala je u predizbornoj kampanji da će raspisati referendum o osamostaljivanju Crne Gore ako bude došla na vlast; ukoliko bi u tome dobila podršku većine građana, tražila bi prijem Crne Gore u UN i KEBS („Pobjeda”, 12. decembar 1992). Gledište da je u jugoslovenskoj federaciji poništena državnost Crne Gore i da je ova republika postala „talac” daleko moćnije Srbije zastupala je i Socijaldemokratska partija reformista (SDPR). Nasuprot tome, vladajuća DPS i NS energično su se zalagale za Crnu Goru kao federalnu jedinicu u okviru Jugoslavije. Istini za volju, NS tražila je u tom pogledu izvesne korekcije da bi u jugoslovenskoj federaciji interesi

Crne Gore bili bolje zaštićeni. Zbog toga se NS zalagala za donošenje novog saveznog i republičkog ustava („Pobjeda”, 16. decembar 1992).

Na ovim izborima u Crnoj Gori ponovo je ubedljivo pobedila DPS. Iako je ta partija ostvarila nešto slabiji izborni rezultat nego pre dve godine, njena nadmoć još je uvek bila dovoljna da osvoji apsolutnu većinu, 46 od ukupno 85 mesta u parlamentu (tabela VI). Opozicione partije Crne Gore, uzete zajedno, dobile su manje mandata od DPS, a, uz to, bile su usitnjene i međusobno suprotstavljene. U ovom slučaju nije reč samo o parlamentarnoj dominaciji DPS, nego i o političkoj dominaciji, s obzirom da je poslanička lista ove stranke privukla na decembarskim parlamentarnim izborima više birača nego liste svih drugih partija predstavljenih u crnogorskom parlamentu. Komparativno posmatrano, DPS je jedina partija u postkomunističkim zemljama Centralne i Istočne Evrope koja je uspela da na drugim pluralističkim izborima sačuva apsolutnu većinu u parlamentu osvojenju na prvim izborima.

U pogledu izbornih uslova na ovim izborima došlo je do nekih pozitivnih promena u odnosu na 1990, mada se na osnovu toga ipak ne može govoriti o ravnopravnosti partija. Elektronski mediji u Crnoj Gori, prema oceni posmatračke misije KEBS-a, bili su naklonjeni vladajućoj partiji nauštrb opozicije. Doduše, ovde je reč, kako ocenjuju autori empirijskog istraživanja, o „blagoj prednosti u prikazivanju na udarnoj emisiji TV” (Džuverović i ost., 1992, 26). Kad je reč o institucionalnom okviru, treba uzeti u obzir da je DPS izašla u susret zahtevu opozicionih partija iznetim na republičkom „okruglom stolu”, pa je čitava republika postala jedna izborna jedinica (umesto 17 koliko je bilo 1990). U pogledu ekonomske dimenzije ravnopravnosti, nije, međutim, bilo nikakvih promena u odnosu na 1990. jer je vladajuća partija Crne Gore i dalje delovala kao „kolektivni menadžer” republičke privrede u kojoj je dominirala društvena svojina.

Do trećih parlamentarnih izbora u Crnoj Gori došlo je 3. novembra 1996. Na tim izborima vladajuća DPS povećala je svoju prednost i ostvarila apsolutnu većinu ne samo u republičkom parlamentu (63,4% sedišta) nego i među biračima (51,2%). Koalicija „Narodna sloga”, koju su činile dve najveće parlamentarne stranke NS i LS, uspela je da dobije podršku samo četvrtine birača, dok su preostali birači glasali za partije nacionalnih manjina, ili za partije koje nisu uspele da zadobiju parlamentarno predstavnštvo, jer nisu ispunile izborni cenzus od 4 % predviđen izbornim zakonom (tabela VII).

U raspravi o tome da li su uslovi za ove izbore bili ravnopravni ili ne valja imati u vidu da je na izborima 1996, kao i na prethodnim (1992), vladajuća partija imala nadmoć u elektronskim medijima u odnosu na opozi-

cione partije. Iako TV CG nije bila potpuno zatvorena za opoziciju – kao što je to bio slučaj sa zvaničnom TV u Srbiji – pristrasnost TV CG u korist DPS i u predizbornom razdoblju bila je očigledna. U raspravi, takođe, treba uzeti u obzir da je DPS oslanjajući se na svoju većinu u parlamentu obezbedila (u avgustu 1996) promenu „izborne karte” i povećanje broja izbornih jedinica sa jedne na 14. Odgovarajući zakon u republičkom parlamentu usvojen je uz protivljenje najvažnijih opozicionih partija. Ni u pogledu ravnopravnosti partija u ekonomskoj sferi situacija nije bitno promenjena u odnosu na 1992. Proces privatizacije u ovoj republici krajem 1996. uzeo je maha, ali je kompleks društvene (ili tek podržavljene) svojine imao još uvek presudnu ulogu. Oslonac na tu svojinu omogućio je DPS da svoje ekonomsko-finan-sijske potrebe zadovoljava lakše od konkurentskih partija. Sve u svemu, uslovi izbornog nadmetanja na novembarskim izborima za republički parlament nisu bili ravnopravni.

### 3. Izbori za skupštinu SRJ (maj 1992, decembar 1992, 1996)

Do prvih izbora za parlament „treće Jugoslavije” došlo je 31. maja 1992. Prethodno je došlo do dezintegracije SFRJ jer su njene četiri republike: Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina i Makedonija proglasile nezavisnost. Odluke o tome donete su posle sprovođenja referenduma (u Sloveniji plebiscita) u kojima je većina građana podržala ideju o osamostaljivanju. Nezavisnost pomenutih jugoslovenskih republika priznala je i međunarodna zajednica, pa su preostale dve republike, Srbija i Crna Gora, koje su bezuspešno pokušavale da održe Jugoslaviju u federativnom obliku, bile prinudene da se suoče sa novonastalom situacijom. Istrajavajući na oceni da Jugoslavija ipak postoji, Srbija i Crna Gora su donele odluku o kontinuitetu sa SFRJ i o tome da novi naziv države bude Savezna Republika Jugoslavija (SRJ). To je sankcionisano Ustavom SRJ koji je 27. aprila 1992. proglašen od strane (pravno nepostojećg) Saveznog veća, (takođe, pravno nepostojeće) Skupštine SFRJ. Pomenimo, kao kuriozitet, da je novi ustav „usvojilo” samo 73 delegata Saveznog veća, koje je prema Ustavu SFRJ (1974) imalo 220 članova. Ovakav način donošenja najvišeg pravnog akta SR Jugoslavije rezultat je nastojanja da se po svaku cenu dokaže isključivi kontinuitet SRJ sa SFRJ. Drukčiji način donošenja ustava, koji su predlagale najvažnije opozicione partije Srbije i Crne Gore a koji je pretpostavljao sazivanje ustavotvorne skupštine, nije bio prihvatljiv jer bi značio priznanje da SRJ ima

isto toliko prava na kontinuitet sa SFRJ koliko i njene pomenute četiri republike.

Istog dana kad je proglašen Ustav Savezne Republike Jugoslavije (27. aprila 1992), doneti su Zakon o izboru saveznih poslanika u Veće građana Savezne skupštine i odluka da se izbori za Saveznu skupštinu održe već 31. maja 1992.

Pored protesta što je izborni zakon usvojen bez njihovog učešća, najuticajnije opozicione partije Srbije i Crne Gore uputile su još neke kritičke primedbe na izbore za jugoslovenski parlament zakazane za 31. maj 1992. To su: kratkoća izbornog roka, odsustvo odgovarajuće finansijske pomoći partijama za učešće na izborima i monopolisanje radija i televizije od strane vladajućih stranaka. Slične su prigovore majskim izborima izneli u svom izveštaju posmatrači KEBS-a. U tom izveštaju se kaže: „Jugoslovenski izbori organizovani su u nerealno kratkom roku, njihova zakonska i legitimna osnova osporene su od strane lidera opozicije i akademskih eksperata. Pristup medijima od strane opozicionih partija je izuzetno ograničen, a televizija i radio su skoro isključivo pod kontrolom vladajućih partija” (*Report of the CSCE Fact-Finding Mission*, 26. maj 1992). Pošto primedbe opozicije oko izbora za savezni parlament nisu uvažene, najvažnije opozicione partije u Srbiji (SPO, DS) i Crnoj Gori (Narodna stranka, Liberlni savez, Savez reformista crnogorskog primorja) donele su odluku o bojkotu.

Pored SPS u Srbiji i DPS u Crnoj Gori, na majske izbore za Saveznu skupštinu SRJ od značajnijih stranaka izašla je jedino SRS. Na izborima su, takođe, uzele učešća neke manje partije kao što su: Demokratska zajednica vojvođanskih Mađara (DZVM), SKJ – pokret za Jugoslaviju (SKJ-PzJ), Srpska demokratska stranka Srbije (SDSS) i neke druge. Na dan izbora na glasačko mesto u Srbiji i Crnoj Gori izašlo je samo 56% odnosno 56,7% birača što je za 15% odnosno 18,3% manje nego na izborima za parlamente obe republike održanim 1990.

Glasanje na majskim izborima ostvareno je u dve izborne jedinice (Srbija, Crna Gora) kombinacijom proporcionalne i većinske formule. Ovakav (mešoviti) izborni sistem delovao je u obe republike (odnosno izborne jedinice) u korist vladajućih partija, SPS i DPS. To ilustruju podaci po kojima je SPS sa 43% glasova osvojila 69% mandata Srbije u Veću građana Saveznog parlamentu, dok je DPS sa 55% zadobila 77% parlamantarnih sedišta Crne Gore u istom veću (tabela VIII). Ako ovoj „institucionalnoj prednosti” vladajućih partija dodamo potpunu inferiornost opozicije u ekonomskoj i medijskoj sferi, (o kojoj je bilo reči u analizi republičkih izbora) nedvosmis-

leno proizilazi zaključak da majski izbori za Savezni parlament nisu bili poštteni.

Drugi izbori za Saveznu skupštinu održani su samo pola godine posle prvih, u decembru 1992. Na ovim izborima vladajuće partije u Srbiji i Crnoj Gori, SPS i DPS osvojile su, takođe, većinu u Veću građana Saveznog parlamenta. Solidne pozicije zadobili su i radikali kao jedina parlamentarna partija koja je osvojila mandate u obe republike (tabela IX). Napred izneta ocena o neravnopravnim uslovima za parlamentarne izbore održane u Srbiji i Crnoj Gori u decembru 1992. u potpunosti važi i za istovremeno održane savezne izbore.

Do sledećih izbora za Saveznu skupštinu došlo je 3. novembra 1996. Ovi izbori održani su u trenutku kada je SRJ – za razliku od 1992. i 1993 – manifestovala težnju da se uključi u međunarodnu zajednicu iz koje je od 1992. do 1995. bila isključena ekonomskim sankcijama Saveta bezbednosti UN. O toj težnji svedoči poziv Savezne vlade SRJ međunarodnim posmatračima da prisustvuju izborima koji je, međutim, upućen samo nekoliko dana pred održavanje izbora. Kasno upućivanje poziva nije naravno, posledica slučajnog propusta, nego nastojanja vlade da se pažnja međunarodne javnosti skrene sa predizbornog procesa i pitanja ravnopravnih uslova za partije koje u njemu učestvuju, na sam akt glasanja koji je tehnički izraz izbornog procesa. Kao što poziv za praćenje novembarskih izbora nije slučajno upućen kasno, tako isto taj poziv nije slučajno odbijen od strane ogromne većine pozvanih država i međunarodnih organizacija.

Kao i u maju 1992. i decembru 1992, savezni izbori 1996. odvijali su se u dve izborne jedinice, Srbiji i Crnoj Gori. Kad je reč o Srbiji, nesumnjivi dobitnik na saveznim izborima je „leva koalicija” sastavljena od SPS, JUL i ND. Ta koalicija dobila je skoro 400.000 glasova više nego što je dobila SPS na saveznim izborima 1992 (tabela X). U Crnoj Gori DPS je ostvarila nadmoćnu pobedu i zadobila 20 od ukupno 30 poslaničkih mandata koji pripadaju ovoj republici u Veću građana Savezne skuptine.

Institucionalni okvir novembarskih izbora 1996. nije bio ni iz daleka nepristrasan prema partijama – učesnicama. Tu ne mislimo samo na nedoslednosti i praznine saveznog izbornog zakona koje su omogućavale izborne zloupotrebe stranke na vlasti, nego i na Zakon o izbornim jedinicama koji je izglasan u Saveznoj skupštini neposredno pred izbore i pored protivljenja svih relevantnih opozicionih stranaka Srbije i Crne Gore. Tim zakonom u Srbiji je broj izbornih jedinica povećan sa 9 na 29 a u Crnoj Gori, sa jedne na 14



izbornih jedinica. Uz to, vladajuće partije obe republike, (posebno SPS u Srbiji), imale su privilegovan pristup elektronskim medijima pod državnom kontrolom, kao i izrazitu nadmoć nad opozicijom u pogledu ekonomskih resursa. Iz tih razloga o novembarskim izborima za Saveznu skupštinu ne može se govoriti kao o fer ili poštenim izborima.

## Zaključak

Na svim dosadašnjim saveznim i republičkim izborima u SRJ ranije vladajuće, ex komunističke partije, SPS i DPS, uspele su da obezbede apsolutnu ili relativnu većinu u saveznim odnosno republičkim parlamentima. Zbog toga je na teritoriji SRJ, od 1990. do danas, izostala prva mirna smena na vlasti koja se smatra „najkritičnijim pragom demokratije” (Schmitter, 1986, 9). U tom pogledu SRJ je izuzetak od drugih postkomunističkih zemalja Centralne i Istočne Evrope.

Činioci permanentnih izbornih uspeha SPS i DPS i neuspeha opozicije u obe republike su brojni i kompleksni i u ovom tekstu ćemo osvetliti samo jedan od tih činilaca: privilegovan položaj pomenutih dveju partija u izbornom procesu. Na prethodnim stranicama pokazali smo da su, u razdoblju od 1990. do 1997, vladajuće partije Srbije i Crne Gore imale nadmoćan položaj nad opozicijom u svim dimenzijama (ne) ravnopravnosti: ekonomskoj, institucionalnoj i medijskoj. Između dveju republika postojala je, doduše, značajna razlika jer je prednost vladajuće partije nad opozicijom u Srbiji bila naglašenija nego u Crnoj Gori.

U ekonomskoj sferi prednost vladajućih partija nad opozicijom nije bila konjunktorna nego sistemska, jer je proizilazila iz dominacije društvenog vlasništva u privredi. Takva vlasnička struktura zahtevala je da vladajuće partije dveju republika SRJ deluju kao „generalni menadžer” društvenog vlasništva. Vršeci menadžersku funkciju one su u više ili manje prikrivenom vidu, zadovoljavale i svoje parcijalne ekonomske interese. Opisanu prednost u ekonomskoj sferi vladajuće partije obe republike će izgubiti tek sa okončanjem procesa privatizacije privrede koji je još uvek u početnoj fazi. Ustvari, taj proces dobio je zamah u Srbiji tek 1996. godine, posle dalekosežnog zastoja do kojeg je došlo julu 1994. kad je u republičkom parlamentu usvojen zakon kojim su već izvršene uplate za otkup deonica retroaktivno preračunate na realnu vrednost na dan uplate. Na taj način je proces privatizacije ostvaren od 1989. do 1994, vraćen unatrag (Cerović, 1995). Za razliku od Srbije, u

Crnoj Gori privatizacija nije zaustavljena 1994. nego je čak ubrzana, tako da je ova republika u tom pogledu dalje odmakla od Srbije. Utoliko je u njoj manja potreba političkog (partijskog) dirigovanja privredom nego u Srbiji.

Prednost vladajućih partija obe republike nad opozicijom bila je konstantna i u druge dve posmatrane dimenzije (ne) ravnopravnosti: institucionalnoj i medijskoj. U institucionalnoj sferi vladajuće partije su, kao što smo pokazali na prethodnim stranicama, jednostranim odlukama proglašavale i menjale pravila izbornog nadmetanja (izborni zakon, zakon o izbornim jedinicama) čime su stavljale u neravnotežan položaj svoje izborne konkurente. U medijskoj sferi vladajuće partije obe republike su – sudeći prema rezultatima citiranih empirijskih istraživanja – dominirale nad opozicijom. Na osnovu svega što je rečeno može se, bez ikakvog dvoumljenja, zaključiti da sada održani savezni i republički izbori u SRJ nisu bili fer, odnosno poštjeni.

## Literatura

- Cambell, Angus, Converse, Philip, Miller, Warren and Stokes, Donald. 1960. *The American Voter*, New York: Wiley.
- Cerović, Božidar. 1995. „Zastoji u tranziciji problemi vlasničke transformacije”, U: *Zastoji u jugoslovenskoj tranziciji*, Beograd: Institut društvenih nauka.
- Duverger, Maurice. 1976. *Les parties politiques*, Paris: Armand Coline.
- Džuverović, Borislav i ostali. 1992. *Izborna upotreba televizije*, Beograd: Fokus.
- Elklit, Jorqen and Svensson, Palle. 1997. „What makes election free and fair?”, *Journal of Democracy*, Vol.8, N. 3: 32–47.
- Goati, Vladimir. 1989. *Politička anatomija jugoslovenskog društva*, Beograd: Naprijed.
- Goati, Vladimir. 1992. „Višepartijski mozaik Srbije” str. 159–191, U: *Rađanje javnog mnjenja i političkih stranaka*, Miroslav Pečujlić i ost, Beograd: Institut za političke studije.
- Matić, Jovanka. 1997. „Medijska prezentacija izbora 1997”. Neobjavljeni rukopis.
- Milivojević, Snježana i Matić, Jovanka. 1993. *Ekranizacija izbora*, Beograd: Vreme knjige.

Schmitter, Philippe. 1986. „An Introduction to Southern European Transition from Authoritarian Rule: Italy, Greece, Portugal and Turkey”, In: *Transition to Authoritarian Rule, Southern Europe*, Eds. Gulliermo O'Donnell, Philippe Schmitter and Laurence Whitehead, Baltimore and London: The John Hopkins University Press.

## Dokumentacioni prilog

TABELA I

Osvojeni glasovi i poslanička mesta u Narodnoj skupštini Srbije  
(decembar 1990)

	Br. glasova	%	Br. poslanika	%
SPS	2.320.587	46,1	194	77,6
SPO	794.789	15,8	19	7,6
Sam. kandidati	456.318	9,1	8	3,2
DS	374.887	7,4	7	2,8
DZVM	132.726	2,6	8	3,2
SDA	84.156	1,7	3	1,2
SRSJ/V	71.865	1,5	2	0,8
NSS	68.045	1,4	1	0,4
SSS	52.663	1,0	2	0,8
SDS	32.927	0,6	1	0,4
UJDI	24.982	0,5	1	0,4
DSH	23.630	0,5	1	0,4
PDD	21.998	0,4	1	0,4
SJ	21.784	0,4	1	0,4
DRSM	3.432	0,1	1	0,4
Ostali	341.732	6,8	-	-
Biračko telo:	7.044.797			
Glasalo:	5.035.830	71,48 biračkog tela		
Nevažeći gl.:	205.212			

Izveštaj Republičke izborne komisije, 1990.

TABELA II  
Osvojeni glasovi i poslanička mesta u Narodnoj skupštini Srbije  
(decembar 1992)

	br. glasova	%	br. poslanika	%
SPS	1.359.086	28,8	101	40,4
SRS	1.066.765	22,6	73	29,2
DEPOS	797.131	16,9	50	20,0
DS	196.347	4,2	6	2,4
DZVM	140.825	3,0	9	3,6
SSS	128.240	2,7	3	1,2
KDR	71.865	1,5	2	0,8
Arkan	17.352	0,3	5	2,0
DSRM	6.336	0,1	1	0,4
Ostali	663.903	14,0	–	–
Biračko telo:	6.774.995			
Glasalo:	4.723.711	69,73%	biračkog tela	
Nevažeći gl.:	275.861	5,8		

Izveštaj Republičke izborne komisije, 1992.

TABELA III  
Osvojeni glasovi i poslanička mesta u Narodnoj skupštini Srbije  
(decembar 1993)

	glasovi	%	br. poslanika	%
SPS	1.576.287	36,65	123	49,2
DEPOS	715.564	16,63	45	18
SRS	595.467	13,84	39	15,06
DS	497.582	11,57	29	11,6
DSS	218.056	5,07	7	2,8

*Izbori u SRJ od 1990–1997*

DZVM	112.342	2,61	5	2
KPzDD-DPA	29.342	0,68	2	0,8
Birača:	7.010.389			
Glasalo	4.300.440	61,34 birakog tela		
Nevažeći	171.824			
Izveštaj Republičke izborne komisije, 1993.				

TABELA IV  
Osvojeni glasovi i poslanička mesta u Narodnoj skupštini Srbije  
(novembar 1997)

	br. glasova	%	br. poslanika	%
Sandžak”				
Koal. „Lista za Koal. ŠPS-JUL-ND	1.448.669	42,40	110	44,00
SRS	1.159.868	28,07	82	32,80
SPO	793.244	19,20	45	18,00
Koal. „Vojvodina”	112.215	2,72	4	1,60
DA	60.855	1,47	1	0,40
SVM	50.960	1,23	4	1,60
Koal. „Lista za Sandžak”	49.486	1,20	3	1,20
Dem. koal. Preševo – Bujanovac	14.179	0,34	1	–
Biračko telo:	7.190.327			
Glasalo:	4.132.236	57,5% biračkog tela		
Izvor: Izveštaj Republičke izborne komisije, 1997.				

TABELA V  
Osvojeni glasovi i mesta u Narodnoj skupštini Crne Gore  
(decembar 1990)

	glasovi	%	br. poslanika	%
SK Crne Gore	171.316	56,16	83	66,4
Savez reformskih snaga Jugosl. za Crnu Goru	41.346	13,56	17	13,6
Demokratska koalicija	30.760	10,08	12	9,6
Narodna stranka	39.107	12,82	13	10,4
Ostali	11.354	3,80	—	—
Biračko telo:	402.905			
Glasalo:	293.883	76,54 biračkog tela		

Izveštaj Republičke izborne komisije, 1990.

TABELA VI  
Osvojeni glasovi i mesta u Narodnoj skupštini Crne Gore  
(decembar 1992)

	glasovi	%	br. poslanika	%
Dem.partija socijalista	125.578	43,78	46	54,0
Narodna stranka	37.532	13,08	14	16,5
Liberani savez CG	35.564	12,40	13	15,3
Srpska rad.stranka	22.265	7,76	8	9,4
Solijadem.part.reform.	12.994	4,53	4	4,7
Ostali i nevažeći glasovi	60.978			
Biračko telo:	429.047			
Glasalo	286.839	68,91 biračkog tela		

Izveštaj Republičke izborne komisije, 1992.

TABELA VII  
Osvojeni glasovi i mesta u Skupštini Crne Gore  
(novembar 1996)

	glasovi	%	br. poslanika	%
Demokr.part.socij.-DPS	150.140	51,2	45	63,4
Narodna sloga-NS	74.954	25,6	19	25,6
St.demokr.akcije-SDA	10.147	3,5	3	3,5
Dem.savez CG-DSCG	5.289	1,8	2	1,8
Demok.Unija Alban.- DUA	5.849	1,3	2	1,6
Ostale partije	48.698	16,6		
Biračko telo:	448.502			
Glasalo:	300.818	67,1 biračkog tela		

Izveštaj Republičke izborne komisije, 1996.

TABELA VIII  
Osvojeni glasovi i mandati u Veću građana Savezne skupštine SRJ  
(maj 1992)

	Proporcionalni sistem		Većinski sistem		Ukupno	
	br. glas.	%	br. posl.	%	br. posl.	%
Srbija	3.833.878	100	54	100	106	100
SPS	1.665.485	43	31	57	73	89
SRS	1.166.933	30	23	43	30	28
DZVM	106.831	3	-	-	2	2
Samostalni	-	-	-	-	1	1
Ostali	445.858	12	-	-	-	-
Nevažeći	448.789	12	-	-	-	-



*Oko izbora*

Bir. telo:	6.848.247							
Glasalo:	3.833.878	56,0 biračkog tela						
	Broj glas.	%	broj posl.	%	broj posl.	%	broj posl.	%
Crna Gora	245.898	100	24	100	6	100	30	100
DPS	19	79	4	67	23	77		
SRS	3	12	–	–	3	12		
SK-PJ	2	3	–	–	2	7		
Samostalni	–	–	2	33	2	1		
Ostali	–	–	–	–	–	–		
Nevažeći	–	–	–	–	–	–		
Biračko telo:	433.363							
Glasalo	245.898	56,7 biračkog tela						

Izveštaj Savezne republičke izborne komisije, 1992.

TABELA IX

Osvojeni glasovi i poslanička mesta u Veću građana Savezne skupštine SRJ (decembar 1992)

	br. glasova	%	br. poslanika	%
Srbija	4.694.969	67,4	108	100,0
SPS	1.478.918	31,5	47	46,5
SRS	1.024.983	21,8	30	27,8
DEPOS	809.731	17,2	20	18,5
DS	280.183	6,0	5	4,6
DZVM	106.036	2,2	3	2,8
DS/RDSV	101.234	2,2	2	1,9
DS/RDSV/GS	58.505	1,2	1	0,9
Ostali	575.628	12,3	–	–

*Izbori u SRJ od 1990–1997*

	br. glasova	%	br. poslanika	%
Nevažeći glasovi	259.751	5,5	–	–
Biračko telo:	6.967.857			
Crna Gora	288.637	67,6	30	100,0
DPS	130.431	45,2	17	56,7
SP CG	36.390	12,6	5	16,7
NS CG	34.436	11,9	4	13,3
SRS	31.556	10,9	4	13,3
Ostali	41.891	14,5	–	–
Nev. glasovi	13.933	4,8	–	–
Biračko telo	426.915			

Savezni zavod za statistiku, 1992.

TABELA X

Osvojeni glasovi i poslanička mesta u Veću građana Savezne skupštine SRJ (novembar 1996)

Srbija (108 poslanika)				
	br. glasova	%	br. poslanika	%
SPS-JUL-ND	1.848.669	42,65	64	59,26
Zajedno	969.296	22,36	22	20,37
SRS	779.259	17,98	16	14,81
DZVM	81.311	1,88	3	2,78
Koal. Vojvodina	57.645	1,33	2	1,85
Lista za Sandžak	62.111	1,43	1	0,9
Crna Gora (30 poslanika)				
	br. glasova	%	br. poslanika	%
DPS CG	146.221	53,55	20	66,66
NS	66.165	24,23	8	26,66

*Oko izbora*

---

SDP CG	26.128	0,95	1	3,33
SDA	12.327	0,45	1	3,33
<hr/>				
Biračko telo:	7.591.787			
Glasalo	4.607.780	60,69% biračkog tela		
Nevaž. listići	242.866			

---

Izvor: Službeni list SRJ br. 55/1996.

---

*Dr Vesna Rakić-Vodineć,  
profesor Pravnog fakulteta u Beogradu*

## IZVEŠTAJ O PRAVNIM ASPEKTIMA PARLAMENTARNIH I PREDSEDNIČKIH IZBORA U REPUBLICI SRBIJI 1997

### I Parlamentarni izbori

#### *1. Izvori prava*

Najvažniji izvor prava koji uređuje parlamentarne izbore u Srbiji je *Zakon o izboru narodnih poslanika* od 3. novembra 1992. godine (*Sl. glasnik R. Srbije 79/92*), koji je u nekoliko mahova bio menjan i dopunjavan, a poslednje izmene su izvršene 1997, dakle u izbornoj godini. U isti rang po pravnom značaju spada i *Zakon o izbornim jedinicama*, donesen u julu 1997. godine. Budući da ovaj poslednji uređuje tzv. izbornu geografiju, a ne izbornu proceduru i zaštitu biračkog prava, biće analiziran posebno, van ovog teksta. Značaj izvora prava imaju i Uputstva Republičke izborne komisije koja se donose pre svakih redovnih izbora, a u ovoj prilici su takođe bila donesena, iako je sporno da li ove izbore treba smatrati redovnim ili vanrednim parlamentarnim izborima, o čemu će kasnije biti reči.

U praksi izbornih organa Republike Srbije navedeni pravni akti redovno se smatraju ne samo najvažnijim, nego i jedinim izvorima izbornog prava. Taj stav je pogrešan i njegova neodrživost se pokazala naročito u postizbornim sporovima vođenim posle lokalnih izbora u Srbiji 1996. godine. Tada je postalo očigledno da zakoni koji uređuju lokalne izbore imaju značajne nedorečenosti, da su pravne praznine brojne, a način njihovog popunjavanja neujednačen, različit i zato neizvesan. Iste karakteristike pokazuje i *Zakon o izboru narodnih poslanika*. Ovde će biti navedene samo najznačajnije pravne praznine koje se moraju popuniti analogijom ili primenom pravila sadržanih u drugim zakonima:

(1) Aktivno i pasivno biračko pravo (**uređeno osnovnim pravilom sadržanim u čl. 12 Zakona o izboru narodnih poslanika – dalje: ZINP**) vezano je za jugoslovensko državljanstvo i za državljanstvo Republike Srbije. Ovo pravilo samo po sebi ne bi izazivalo probleme u primeni, kada bi pravna situacija vezana za državljanstvo SRJ i Republike Srbije, bila izvesna. Naime, ZINP je donesen 1992. godine, a Zakon o jugoslovenskom državljanstvu, 1996. godine. Pre donošenja Zakona o jugoslovenskom državljanstvu 1996. godine, primenjivi su bili Zakon o državljanstvu SFRJ i Zakon o državljanstvu Socijalističke Republike Srbije. Međutim, iako su bili primenjivi, nisu i primenjivani. Na republičkim parlamentarnim izborima, održanim 1992. godine, izbeglicama iz ostalih republika bivše SFRJ je bilo omogućeno da glasaju, iako nisu bili državljani Republike Srbije i iako nisu bili upisani u redovne biračke spiskove. Međutim, na lokalnim izborima 1996. godine i republičkim parlamentarnim izborima 1997. godine, istim izbeglicama je bilo uskraćeno biračko pravo. Nije sporno da oni, prema postojećim pravilima, biračko pravo nisu imali ni 1992. ni 1996. godine, pa ni na poslednjim izborima za Parlament Srbije, 1997. godine. Sporno je to što im je jednom (1992. godine) arbitrerno bilo dato pravo glasa, a potom im (1996. i 1997. godine), to pravo arbitrerno bilo uskraćeno. Jedini odgovor je da je razlog za davanje prava glasa bio politički, a ne pravni – jednako kao i kasnije uskraćivanje ovoga prava. Republička izborna komisija se, prilikom davanja odnosno uskraćivanja prava glasa izbeglicama rukovođila razlozima političkog oportuniteta, imajući u vidu neposredan politički interes režima, posebno Socijalističke partije Srbije. Naime, onda kada je važila politička ocena da će najveći broj izbeglica svoj glas dati ovoj partiji, dozvoljeno im je da glasaju. Rezultati republičkih izbora iz 1992. godine potvrđuju procene da će izbeglice, u većini, svoje poverenje pokloniti SPS.

Na izborima 1997. godine postavlja se sledeće praktično pravno pitanje: ko su državljani SRJ i Republike Srbije u momentu održavanja izbora? Odgovor na ovo pitanje donekle pružaju prelazne i završne odredbe Zakona o jugoslovenskom državljanstvu. Zato je ovaj Zakon, takođe, značajan izvor prava za izbore i izborni postupak. Važno je podvući da se na poslednjim izborima (1997. godine) Republička izborna komisija (dalje: RIK) o pitanju primenjivosti Zakona o jugoslovenskom državljanstvu uopšte nije izjašnjavala, niti je pokazala da je svesna činjenice da je i ovaj Zakon izvor izbornog prava i postupka.

(2) Pravni status **izbornih komisija izbornih jedinica i Republičke izborne komisije**, koji je do izvesne mere regulisan u čl. 37–42 ZINP, je

sporan. Naime, iz sadržine ovih pravila ne može se izvesti pouzdan zaključak o tome da li su ovi izborni organi **upravni organi**, ili su možda **parasudski organi**, ili, pak, valja pribeći „spasonosnoj”, ali za pravnu sigurnost pogubnoj formuli da se radi o organima **sui generis**. U izbornoj praksi – to valja na prvom mestu istaći – ovo pitanje nije raščišćeno. Razume se, njegova praktična elaboracija je moguća samo preko sistema pravnih sredstava: u slučaju da sudovi koji odlučuju u izbornim sporovima, stanu na stanovište da se, povodom ispitivanja rešenja izbornih komisija primenjuju pravila o upravnom sporu, onda rešenje izborne komisije treba pravno tretirati kao upravni akt, a na osnovu toga, izborne komisije kao upravne organe. Ili obrnuto, a to znači: ako se prilikom ispitivanja rešenja izborne komisije sud ponaša kao da postupa po žalbi ili nekom drugom pravnom leku, onda rešenje izborne komisije treba upodobiti sudskoj odluci, a pravni položaj izborne komisije – sudskom organu (sudskom ili parasudskom telu). U slučaju da se sud u jednoj prilici ponaša kao da odlučuje o zakonitosti upravnog akta, a u drugoj, kao da odlučuje o pravilnosti i zakonitosti odluke u sistemu pravnih lekova, znači da nema jasnog stava o ovome pitanju, te prema tome, učesnici u izbornom postupku ne mogu računati ni sa minimumom pravne sigurnosti. Posle republičkih parlamentarnih izbora 1997. godine nisu vođeni izborni sporovi u kojima bi se sud na nedvosmislen način izjasnio o prirodi izbornih komisija. Međutim, ipak ima izvesnih indicija, na osnovu rezultata izbornih sporova vođenih posle lokalnih izbora u Srbiji 1996. godine. O karakteru sudskog postupka koji se može voditi protiv stanja stvorenog odlukama izbornih komisija u čl. 111 ZINP ništa nije rečeno. Isto važi i za sudske postupke na lokalnim izborima (vidi čl. 40 Zakona o teritorijalnoj organizaciji i lokalnoj samoupravi). Zato su se sudovi u izbornim sporovima posle lokalnih izbora 1996. godine podelili: veći broj sudova je odlučivao primenom pravila Zakona o upravnim sporovima i time stao na stanovište da se radi o kontroli zakonitosti upravnog akta, pa posredno zauzeo stav da su odluke izbornih komisija upravni akti, a sledstveno tome, same izborne komisije – jedna vrsta upravnog organa. Taj stav, ali implicitno, sadržan je i u odlukama Vrhovnog suda Srbije, kao najvišeg suda u Republici; manji broj sudova stoji na stanovištu da je postupak koji se zasniva pred sudom jedna vrsta vanparničnog postupka. U jugoslovenskoj teoriji preovlađuje stanovište da su akti izbornih komisija, po svojim karakteristikama upravni akti koji podležu sudskoj kontroli zakonitosti. Time se stoji i na stanovištu da su izborne komisije jedna vrsta upravnih organa. Zato su u izbornom postupku primenjivi veoma važni proceduralni zakoni: Zakon o opštem upravnom postupku (koji uređuje postupak rada upravnih

organa, a u izborima postupak izbornih komisija) i Zakon o upravnim sporovima (kojima se uređuje postupak suda kada sud kontroliše zakonitost akata izbornih komisija).

(3) Najvažnije radnje u toku izbornog postupka su samo delimično uređene u ZINP. Takvim radnjama smatramo naročito: **sastavljanje i proveravanje biračkih spiskova; kandidovanje; naziv, utvrđivanje i proglašenje izborne liste; predstavljanje podnosilaca izbornih lista i kandidata sa izbornih lista; sprovođenje izbora; utvrđivanje i objavljivanje izbornih rezultata.** Iako svaka od ovih radnji ima svoje specifične probleme i ujedno postoje specifične pravne praznine u ZINP, postoje i zajednički problemi, a time i zajedničke pravne praznine. Na ovom mestu biće iznesena samo ona pravna pitanja koja su zajednička, a u narednim tačkama biće analizirani specifični nedostaci zakonskog uređenja.

– **Izostajanje zakonske garantije ravnopravnosti svih učesnika u izornoj utakmici** vidljivo je iz brojnih odredaba ZINP. U proceduralnom smislu, garantija ravnopravnosti se postiže načelom (principom) kontradiktornosti, tj. pružanjem prilike svakome ko učestvuje u izbornom postupku da izvrši uvid u radnje ostalih učesnika i da se o tim radnjama izjasni. O ovome načelu mora se starati nadležna izborna komisija.

*U postupku predlaganja kandidata* (čl. 46–48 ZINP) pravilo o garantiji ravnopravnosti učesnika u izornoj utakmici, treba shvatiti tako da je izborna komisija dužna omogućiti svakom učesniku u izbornom postupku, uvid u predloge koje su podneli drugi učesnici (političke stranke, koalicije ili grupe građana). Omogućavanje uvida u predlog ima za cilj kontrolu potpunosti predloga, broja potpisa građana koji podržavaju predlog, proveru pasivnog biračkog prava kandidata, itd. Praksa većine izbornih komisija je, međutim, suprotna ovom principu: izborne komisije ne omogućavaju učesnicima u izbornom postupku uvid u predloge drugih učesnika, pozivajući se najčešće na to da ZINP ne predviđa izričito ovakvu obavezu izborne komisije. Pri tom izborne komisije – namerno ili nehotice – zaboravljaju da je proceduralno pravilo o kontradiktornom postupku sadržano u čl. 9 Zakona o opštem upravnom postupku: pre donošenja rešenja stranci se mora omogućiti da se izjasni o činjenicama i okolnostima koje su od značaja za donošenje rešenja; rešenje se može doneti pre prethodnog saslušanja stranke samo u slučajevima u kojima je to zakonom dopušteno. Da bi se ilustrovao pravni značaj (ne)primenjivanja ovog pravila u praksi izbornih komisija, valja navesti jedan relativno čest primer. U slučaju da jedan isti građanin svojim potpisom podrži dve izborne liste, prekršeno je pravilo iz čl. 53 st. 1 ZINP (građanin može

svojim potpisom podržati samo jednu izbornu listu). Ako potpiše više od jedne, da li njegov potpis ne važi uopšte ili važi samo za prvu listu koju je potpisao? Ako izborna komisija tvrdi da potpis građanina na listi jedne političke stranke ne važi zato što je isti građanin već podržao drugu listu, a pri tom izborna komisija ne pokaže te druge liste sa navodnim potpisom, kako se protiv takve situacije boriti? Svi pokušaji političkih stranaka da dokažu da ne postoji dvostruki ili višestruki potpis istog građanina, završavali su se neuspehom, jer redovno Republička izborna komisija ili sud veruju na reč izbornoj komisiji izborne jedinice, a učesnicima u izbornom postupku se uskraćuje pravo na uvid u liste koje su podneli drugi učesnici. Kad im ovo pravo ne bi bilo uskraćeno, problem bi se jednostavno rešio: u slučaju višestrukog potpisa istog građanina, važio bi samo onaj dat za listu koja je prva podnesena izbornoj komisiji. Praksa izbornih komisija da uskraćuju uvid u liste drugih učesnika stalno izaziva sumnju u istinitost tvrdnji izborne komisije o dvostrukom (višestrukum) potpisu istog građanina.

*U postupku povodom prigovora učesnika u izbornom postupku*, odluka koju donese nadležna izborna komisija redovno se dostavlja samo podnosiocu prigovora, a ne i ostalim učesnicima u izbornoj utakmici (na primer: politička stranka A izjavi prigovor, izborna komisija ga usvoji i poništi izbore na datom biračkom mestu; odluka se mora dostaviti svim ostalim političkim strankama, a naročito onoj čija je lista dobila najveći broj glasova, jer je poništaj izvršen na štetu te stranke; u Srbiji, međutim, izborne komisije ne samo da ne dostavljaju odluke o prigovorima ostalim učesnicima – one ne dostavljaju ni prigovore iako bi ostali učesnici imali pravnog interesa da se o prigovoru izjasne i da pobijaju navode iz prigovora). Sve to je, kako je već rečeno, suprotno pravilu o ravnopravnosti svih učesnika u izbornoj utakmici kao i pravilu o obaveznom izjašnjavanju stranaka iz čl. 9 Zakona o opštem upravnom postupku.

– **Neizvesnost povodom utvrđivanja činjenica** na osnovu kojih odlučuju izborne komisije, takođe je posledica izostanka odredbe o načinu utvrđivanja činjeničnog stanja, o dokazima i o dokaznom postupku, kojih uopšte nema u ZINP. Nema saznanja o tome da li se prilikom parlamentarnih izbora 1997. godine, Republička izborna komisija izjašnjavala o načinu utvrđivanja činjenica na osnovu kojih donosi svoje odluke. Prilikom odlučivanja o prigovorima, Savezna izborna komisija je na saveznim izborima 1996. godine, zauzela zapanjujući stav da nema izvesnosti o tome koja procesna pravila treba primenjivati radi utvrđivanja činjeničnog stanja. Jedan član ove komisije je zastupao gledište da treba primenjivati procesna pravila sadržana



u Zakonu o opštem upravnom postupku, kad je reč o utvrđivanju činjenica i o dokazivanju. Predstavnik stručne službe Savezne izborne komisije (koji nije bio član komisije) zastupao je gledište da ta pravila, kao uostalom nijedna druga iz jugoslovenskih procesnih zakona nisu primenjiva, ne dajući odgovor na pitanje koja pravila treba primeniti. Savezna izborna komisija se (bez glasanja) priklonila stavu predstavnika svoje stručne službe, koji je *prima facie* neodrživ, jer je podloga za potpunu arbitrnost i pravnu nesigurnost. Iz preovlađujućeg stava da izborne komisije donose upravne akte, proističe zaključak da za utvrđivanje činjenica i za dokazivanje treba da važe pravila sadržana u Zakonu o opštem upravnom postupku. Iz čl. 10 ovog zakona (dalje: ZUP) proističe da važi princip slobodne ocene dokaza, sa izvesnim odstupanjima. Najznačajnije odstupanje tiče se dokazne snage javne isprave: javna isprava dokazuje ono što se u njoj potvrđuje ili određuje. U izbornoj praksi nije dat pouzdan odgovor na sledeća pitanja koja se tiču javnih isprava: da li je zapisnik sa biračkog mesta (kojim se utvrđuje broj birača izišlih na izbore, broj (ne)važećih listića i broj glasova koji je dat određenim izbornim listama) javna isprava ili ne; da li je overeni i popunjeni glasački listić javna isprava; da li je zapisnik izborne komisije javna isprava. Iz sadržine čl. 154 st. 1 ZUP može se, bez većih dilema zaključiti da su sva nabrojana pismena javne isprave. Iz ovog stava sledi zaključak da se, na osnovu čl. 154 st. 3 ZUP može dokazivati da su u ispravi činjenice neistinito potvrđene. Bitno je da se to može dokazivati sistemom dokaza koji su uređeni u ZUP. Međutim, neretko izborne komisije oduzimaju dokaznu snagu nabrojanim ispravama, bez ikakvih dokaza („na reč”), ili, pak, odbijaju da se upuste u dokazivanje da su u ispravi potvrđene neistinite činjenice – sve u zavisnosti od konkretnog izbornog rezultata. Ovakvim postupanjem u rad izbornih komisija se uvodi arbitrnost umesto zakonitosti. Izbegavanjem da se ZUP prizna kao izvor prava u izbornom postupku, odluke se donose bez dokazane i verodostojne činjenične podloge.

## 2. Birački spiskovi

Odredbe ZINP o biračkim spiskovima imaju brojne nedostatke, a ovde će biti obrađeni oni koji mogu dovesti u sumnju pouzdanje u izborne rezultate.

(1) *Neizvesno je ko ima uvid u celinu biračkog spiska.* Građanin-birač može tražiti korekcije koje se odnose neposredno na njega, na članove njegove porodice, članove domaćinstva ili susede (čl. 19 i čl. 22 ZINP). Dakle,

građanin nema pravo uvida u celinu biračkog spiska, iako je u čl. 14 st. 2 ZINP utvrđeno da je birački spisak javna isprava. Pored toga, u čl. 14 st. 3 ustanovljeno je pravilo da je birački spisak jedinstven, dok je u čl. 17 sadržano suprotno pravilo: birački spisak se vodi po sveskama za svako naseljeno mesto; pravilo suprotno principu jedinstvenosti biračkog spiska, sadržano je i u čl. 78 st. 3 koji govori o „izvodu iz biračkog spiska” koji je dostupan članovima biračkog odbora na biračkom mestu. Budući da biračka mesta nisu ista na svim izborima (naprotiv: karakteristika je svih izbora održanih od 1990 – 1997. godine permanentna promena biračkih područja i biračkih mesta), postavlja se pitanje verodostojnosti svezaka sa biračkim spiskom, a takođe i „izvoda iz biračkog spiska”. Svi do sada održani izbori potvrđuju pravilo da samo centralni državni organi (u slučaju Srbije: Zavod za statistiku) imaju uvid u celinu biračkog spiska. Takav uvid ima i politička stranka koja ima većinu u republičkom parlamentu. I niko drugi. Samo tako se može objasniti činjenica da je Republička izborna komisija u razmaku od samo dva dana objavila različite podatke o broju lica upisanih u birački spisak u Republici Srbiji.

(2) *Neizvesno je na osnovu čega se vrši upis u birački spisak.* Osnovni princip je da se birači upisuju u birački spisak prema njihovom prebivalištu (čl. 15 st. 1 ZINP). Pored uverenja o prebivalištu, kao akt na osnovu koga se vrši upis u birački spisak, posredno je predviđeno i uverenje o državljanstvu, što proističe iz čl. 12 ZINP, prema kome aktivno biračko pravo uživaju lica koja su državljani Jugoslavije i Srbije, pod uslovom da su punoletni i poslovno sposobni. Već je postavljeno pitanje ko su državljani SRJ u trenutku održavanja parlamentarnih izbora 1997. Valja podvući da izborne komisije ovo pitanje nisu ni postavljale, nego su se držale imena upisanih u birački spisak. Pre raspada SFRJ u biračke spiskove su upisivani svi građani koji imaju prebivalište na određenoj biračkoj teritoriji. Pri tom je vođeno računa samo o tome da su oni državljani SFRJ. Republičko državljanstvo nije uzimano u obzir. Kao što je već napomenuto novi Zakon o jugoslovenskom državljanstvu stupio je na snagu 1996. godine. Po tom Zakonu, jugoslovensko državljanstvo, po sili zakona imaju lica koja su u trenutku donošenja Ustava SRJ, 27. aprila 1992. godine imala republičko državljanstvo Srbije ili Crne Gore. *A contrario*, ostali bivši državljani bivše SFRJ koji u ovom momentu nisu imali republičko državljanstvo Srbije ili Crne Gore, nego republičko državljanstvo neke od ostalih bivših republika SFRJ, nisu, po sili zakona, stekli novo jugoslovensko državljanstvo. Takvih lica, sa prebivalištem u Srbiji, ali bez novog jugoslovenskog državljanstva po nekim, ne sasvim pouzdanim procenama, nema

manje od 5% na teritoriji Srbije. Pitanje njihovog državljanstva na ovim poslednjim izborima nije postavljano: ako su u biračkom spisku, priznavano im je biračko pravo, iako nisu stekli novo jugoslovensko državljanstvo, a nisu imali ni republičko državljanstvo Srbije.

(3) *Nije propisana sankcija za propuštanje unošenja promena u birački spisak.* Osnovni funkcionalni princip za vođenje biračkog spiska je oficijelni. Birački spisak je javna isprava i vodi se po službenoj dužnosti (čl. 14 st. 2 ZINP). Za vođenje biračkog spiska nadležna je opštinska uprava koja biračke spiskove vodi kao povereni posao: dakle, nadležnost je opštinskim organima delegirana zakonom; ovaj posao inače spada u delokrug republičkih organa uprave. Ali opštinsku nadležnost za vođenje biračkog spiska treba shvatiti sasvim ograničeno. Naime, sve promene i korekcije biračkih spiskova vrše se na osnovu dokumenata od kojih većinu izdaju republički ili savezni organi. Najčešće promene se vrše na osnovu uverenja o prebivalištu koja izdaju (republički) organi unutrašnjih poslova. Promene se vrše i na osnovu uverenja o državljanstvu koje izdaje Savezno ministarstvo unutrašnjih poslova. Promene koje se vrše na osnovu akata lokalnih organa tiču se smrti građanina (izvod iz matične knjige umrlih). Promene u biračkim spiskovima koje se vrše zbog poslovne nesposobnosti i proglašenja nestalog lica za umrlo, moguće su samo na osnovu sudske odluke. Dakle, postavlja se pitanje ko je zapravo odgovoran za ažurnost biračkog spiska: opštinski ili neki drugi organ. Ako, na primer, republički organ unutrašnjih poslova propusti da obavesti opštinski organ o promenjenom prebivalištu birača, da li odgovornost za ažurnost biračkog spiska pada na lokalne ili centralne organe državne vlasti?

### *3. Raspisivanje izbora, a posebno karakter izbora 1997. godine*

Zakon o izboru narodnih poslanika ne koristi izraze „redovni” i „vanredni” izbori, niti sadrži odredbe koje bi davale osnove za ovakvo razlikovanje. Ustav Srbije u čl. 75 utvrđuje da se narodni poslanici biraju na vreme od četiri godine te da se izbori moraju održati najkasnije 30 dana pre isteka mandata narodnih poslanika iz ranijeg skupštinskog saziva. Ipak, među odredbama o nadležnosti predsednika Republike Srbije, može se pronaći osnov za vanredne parlamentarne izbore. Naime, predsednik republike, na obrazložen predlog Vlade, može doneti odluku o raspuštanju Narodne skupštine. Izbori koji bi se, posle raspuštanja skupštine održali, imaju karakter vanrednih izbora. Takvi su, na primer, bili izbori za Parlament Srbije 1993.

godine, jer su usledili posle akta predsednika o raspuštanju Parlamenta. Poslednji izbori za novu Skupštinu Republike Srbije održani su 21. septembra 1997. godine, dakle u izbornoj godini. Ali, redovno vreme za održavanje izbora bio bi mesec novembar, budući da četvorogodišnji mandat poslanika ranijeg saziva Parlamenta ističe u januaru 1998. godine. Izbori 1997. godine, međutim, nemaju karakter vanrednih jer nisu usledili posle raspuštanja Parlamenta, ali, ipak, nisu ni sasvim redovni, jer se njima faktički skraćuje četvorogodišnji mandat poslanika ranijeg saziva. Naime, u čl. 30 ZINP određeno je da verifikacijom mandata novih poslanika prestaje funkcija poslanika čiji mandat ističe. Ta verifikacije se po čl. 30 st. 2 ZINP mora izvršiti u roku od 20 dana od dana održavanja izbora. U ovom trenutku tih 20 dana je isteklo, a verifikacija mandata novih poslanika još nije izvršena. Zato se postavlja pitanje kakav je značaj ovog roka od 20 dana. Dakle, da li je on prekluzivan u tom smislu što njegovim istekom *ex lege* prestaje funkcija narodnih poslanika iz starog saziva Skupštine, ili je pak, verifikacija konstitutivan akt, pa tek verifikacijom novih poslaničkih mandata prestaju stari poslanički mandati? Neposredan odgovor na ovo pitanje ne može se izvesti iz Zakona o izboru narodnih poslanika, a pogotovo ne iz sistematskog tumačenja Ustava Srbije i ovog Zakona. Jer ovaj Zakon je u suprotnosti sa Ustavom. Ustavna norma iz čl. 75 st 1 („Narodni poslanici se biraju na četiri godine”) je redigovana u maniru imperativnog pravnog pravila. Prema tome poslanička funkcija (sa izuzetkom nesumnjivih vanrednih izbora koji bi bili posledica raspuštanja Parlamenta od strane predsednika Republike), prestaje istekom ovog vremena. Sa druge strane, po čl. 30 ZINP, poslanička funkcija poslanicima ranijeg saziva može isteći i pre ovog vremena, ako mandati novih poslanika budu verifikovani pre isteka roka od četiri godine. Budući da su poslednji parlamentarni izbori održani dva meseca ranije nego što bi za prave redovne izbore bilo uobičajeno, zaista je neizvesno da li su oni po svom pravnom i stvarnom (naročito političkom) karakteru redovni ili vanredni. Takođe, nije izvesan karakter roka od 20 dana. Ako on nije prekluzivan, tj. ako njegovim protekom ne prestane po sili zakona mandat poslanicima ranijeg saziva, čemu onda rok? Umesto roka od 20 dana, ZINP je mogao narediti obaveznu verifikaciju mandata novih poslanika najkasnije do dana isteka četvorogodišnjeg mandata poslanicima ranijeg saziva. Ovako redigovane odredbe ostavljaju mogućnost da izvesno (svejedno koliko kratko vreme) oba saziva parlamenta budu istovremeno u funkciji, što je očigledno sasvim nepoželjna, pa i neustavna pravna situacija, jer otvara pitanje punovažnog sastava najvišeg državnog organa u Republici.

#### *4. Izborne komisije: sastav i nadležnosti*

U izbornom pravu Srbije, izborne komisije se formiraju pri izbornim jedinicama. Na poslednjim parlamentarnim izborima 1997. godine, bilo je određeno 29 izbornih jedinica i toliko izbornih komisija (na prethodnim parlamentarnim izborima 1993. godine bilo je 9 izbornih jedinica i toliko izbornih komisija). Pored izbornih komisija izbornih jedinica (dalje: IK), značaj centralne izborne komisije i drugostepenog organa u odnosu na izborne komisije izbornih jedinica, ima Republička izborna komisija (RIK).

Republičku izbornu komisiju imenuje Parlament, što je prilično rasprostranjena praksa u Evropi. Ali, ono što nije uobičajeno, jeste sastav RIK. Naime, ona se sastoji iz dva dela. Jedan deo RIK čini šest članova i predsednik. Taj deo sastava u žargonu se naziva „stalni sastav” RIK. Stalni sastav RIK je uključen u izborni proces od samog početka, praktično od dana raspisivanja izbora. Drugi deo sastava RIK čine predstavnici podnosilaca izbornih lista (političkih stranaka, koalicija ili grupa građana). Pravo na po jednog predstavnika u RIK ima ona politička stranka (ili koalicija ili grupa građana) koja je predložila kandidate za poslanike u najmanje dve trećine izbornih jedinica. Taj drugi deo članova RIK je diskriminisan već samim trenutkom od koga se može uključiti u rad izborne komisije: tek pošto su potvrđene izborne liste u najmanje dve trećine izbornih jedinica dotični član izborne komisije može učestvovati u njenom radu. Praktični rezultat ovakvog podvojenog sastava RIK sastoji se u tome da većina u Parlamentu diktira personalni sastav RIK koji ne odražava sliku raspodele političke moći i mandata u Narodnoj skupštini: onaj ko ima većinu određuje članove koji su mu eksplicite ili implicate naklonjeni ili se bar očekuje da će to biti. Predstavnici političkih stranaka koje predstavljaju manjinu u parlamentu, uključuju se u rad RIK tek pošto je značajan deo posla već obavljen (na primer, pošto su već izdata Uputstva za rad izbornih komisija koja predstavljaju značajan izvor prava u izbornoj materiji) i uvek predstavljaju manjinu u ukupnom sastavu RIK. Sve to dovodi do toga da se članovi stalnog dela RIK neretko pojavljuju kao zastupnici interesa većinske političke stranke u Parlamentu, a članovi iz proširenog sastava, kao zastupnici interesa stranaka koje su ih imenovale. Ovaj dualitet se može uspešno izbeći na taj način što se svi članovi RIK imenuju u momentu raspisivanja izbora. Sastav RIK mora biti takav da odražava broj mandata političkih stranaka u Parlamentu. Pravo predlaganja članova pripada šefovima poslaničkih grupa. Ali, u Srbiji, ovakav pristup nema i do sada nikad nije imao izgleda da postane zakonsko pravilo.

Izborne komisije izbornih jedinica imenuje RIK. Pravila o sastavu su ista kao i pravila o sastavu RIK. Svi pravni problemi vezani za imenovanje RIK važe i za IK.

### *5. Postupak glasanja*

Pravila ZINP o postupku glasanja (čl. 63–89) izazivaju značajne nedoumice, najvećma zato što kršenje pojedinih od ovih pravila nije propraćeno definisanom sankcijom i zato što nema specifičnih pravila o dokazivanju činjenica od kojih zavisi povreda biračkog prava. Ovde će biti navedeni samo neki primeri generalno opisanih nedostataka koji se često javljaju u izbornoj praksi, uključujući i poslednje parlamentarne izbore 1997. godine.

(1) Pravilo prema kome birač glasa lično (čl. 66 st. 1 ZINP) veoma često se krši na izborima u SRJ. Naime, porodice dolaze zajedno na glasanje i jedan (obično najstariji) član porodice otvoreno utiče na druge kako će glasati, a birački odbori ili ne pokušavaju ili ne uspevaju da ih spreče u tome. Postavlja se pitanje kako će se sankcionisati ovakva povreda biračkog prava kao onog koje je strogo vezano za ličnost i koje je neprenosivo. Jedini način bio bi sprečavanje spuštanja glasačkog listića u kutiju u slučaju dokazanog uticaja na glasanje, što bi se konstatovalo u zapisniku. Ali, nijedan birački odbor ni u jednoj ovakvoj situaciji nije tako postupio, već je dozvolio glasanje pod uticajem jednog člana porodice, pa to zapisnički konstatovao, ili češće, propustio da ovu činjenicu konstatuje u zapisniku. Izborne komisije po pravilu nisu uvažavale prigovore u kojima se ističe činjenica da su određeni birači glasali po nagovoru člana porodice, pogotovo ako je birački odbor propustio da u zapisnik unese svoja opažanja o nedozvoljenom uticaju na opredeljivanje birača.

(2) Po ZINP glasanje je tajno (čl. 66 st. 3). Tajnost glasanja pretpostavlja obezbeđivanje prostora za glasanje koji garantuje tajnost datog glasa. Međutim, po pravilu, (čak i u Beogradu) u prostorijama u kojima se obavlja glasanje tajnost nije obezbeđena. U većini slučajeva koriste se nestabilne kartonske pregrade koje su suviše niske, pa se bez većeg napora tajnost glasanja može povrediti. Građani obično upućuju biračkim odborima usmene prigovore zbog toga što tajnost glasanja nije uopšte ili nije dovoljno obezbeđena. Takve prigovore birački odbori gotovo nikad ne unose u birački zapisnik, pa kasniji prigovori koji se podnesu izbornoj komisiji, ostaju bez pravnog dejstva.

(3) Budući da je biračko pravo strogo lično i neprenosivo, birač može glasati samo jednom (čl. 66 st. 2 ZINP). Međutim, poštovanje ovog fundamentalnog izbornog pravila je neretko bivalo ugroženo na izborima u Jugoslaviji. Naime, tehnika glasanja je sledeća: glasač mora dokazati svoj identitet ličnom kartom ili drugom ispravom koja sadrži njegovu fotografiju. Član biračkog odbora zaokružuje ime birača na biračkom spisku. Ponekad se to ime glasno saopštava, a ponekad ne. Bilo je slučajeva da član biračkog odbora glasno izrekne neko drugo ime, a ne ono koje stoji u ličnoj ispravi koju drži u ruci i da zaokruži to ime, omogućavajući licu koje glasa za drugoga da drugi put glasa pod svojim stvarnim imenom. Ovakve situacije nisu retke zato što u Jugoslaviji ima dosta građana koji rade privremeno u inostranstvu; njihova imena su poznata članovima biračkog odbora; dovoljno je da postoji uzajamno poverenje između člana biračkog odbora i lica koje glasa za drugoga, pa da se omogući da jedno isto lice glasa više puta. Na ranijim izborima dosta prigovora izjavljivano je upravo zbog ovakvih povreda. Ali, te povrede su teško dokazive, jer se po jugoslovenskim propisima lice koje je došlo da glasa, ne potpisuje u birački spisak. Kada bi bila ustanovljena zakonska obaveza potpisivanja birača u birački spisak, ovakve i slične mogućnosti bi bile eliminisane. Takođe, valja pledirati za upotrebu spreja korišćenog na izborima u BiH, koji onemogućuje višestruko glasanje od istog lica.

(4) Dogod je biračko mesto otvoreno svi članovi biračkog odbora ili njihovi zamenici moraju biti prisutni na biračkom mestu. Ali, ništa nije rečeno za slučaj da nisu prisutni, tj. nije jasno da li odsustvo jednog od njih čini glasanje nepunovažnim.

(5) Broj štampanih glasačkih listića, po propisima SRJ i Srbije, nije moguće kontrolisati. Listići ne sadrže serijski broj, a takva oznaka nije za preporuku jer bi kod glasača mogla stvoriti utisak o tome da njihov glas nije tajan, već da se može kontrolisati. Nivo političke kulture ne garantuje da putem serijskog broja ne bi moglo doći do zloupotreba koje bi dovele do povrede pravila tajnosti glasanja. Ali, kontrola broja glasačkih listića mogla bi se postići putem izbora štamparije kockom, a ne kao danas po principu najpovoljnije ponude, čime se omogućava da štamparija bude pod kontrolom vlasti. Takođe, izvesna kontrola bi bila moguća i ako bi se listići štampali na posebnoj hartiji, čime bi se eliminisale zloupotrebe koje su dokazane na lokalnim izborima 1996: u Nišu je štampan određeni broj glasačkih listića u štampariji pod kontrolom vladajuće partije, pri čemu je razlika između slova u pogledu tipa i veličine bila vidna.

(6) Čuvanje izbornog materijala nije uređeno zakonom i omogućava brojne zloupotrebe. Prvo, primopredaja izbornog materijala vrši se najdocnije 48 časova pre dana održavanja izbora. Nema zakonskih pravila o tome gde se ovaj materijal čuva, kako se pečati prostorija u kojoj se nalazi, kako će se postupiti ako se pečati povrede. Upravo zato su na poslednjim izborima bili prijavljeni slučajevi da su pre izbora već bili pripremljeni listići sa zao-kruženim imenima kandidata, odnosno izbornih lista. Te tvrdnje nisu bile dokazane, premda se u štampi pojavila kopija jednog takvog unapred popunjenog glasačkog listića. Još veći problem predstavlja čuvanje izbornog materijala po okončanim izborima. Po čl. 92 ZINP birački odbor je dužan da odmah po utvrđivanju rezultata glasanja, a najdocnije u roku od 18 časova od časa zatvaranja biračkog mesta, dostavi izborni materijal izornoj komisiji izborne jedinice. Ali, ništa nije propisano za slučaj da se ovaj rok prekorači. U praksi je bilo prekoračenja ovih rokova, bez ikakvih pravnih posledica.

#### *6. Objavljivanje rezultata izbora*

Republička izborna komisija je dužna da objavi rezultate izbora u roku od 24 časa od časa prijema izveštaja izbornih komisija (čl. 100 st. 1 ZINP) kojih je, da podsetim, na poslednjim izborima bilo 29. Pri tom se ovaj rok računa od pristizanja poslednjeg izveštaja. Ali, početak roka nije moguće kontrolisati, jer komunikacija između RIK i IK nije javna. Izborne komisije izbornih jedinica moraju svoje izveštaje dostaviti RIK u roku od 72 časa od časa zatvaranja biračkih mesta (čl. 93 st. 2 ZINP). Na poslednjim izborima ovi rokovi očigledno nisu bili poštovani. Sankcija za nepoštovanje rokova nije propisana. Takođe, kao što je rečeno, početak roka od 24 sata se ne može utvrditi niti ga javnost može kontrolisati.

#### *7. Izborna propaganda; izborna ćutanje*

Uticaj medija na tok izbornog postupka i na njegove rezultate zavisi od vrste medija, „pokrivenosti” biračkog tela, uređivačke koncepcije, oblika vlasništva na medijima itd. Za SRJ i Srbiju važi zaključak da je uticaj televizije na biračko telo od presudnog značaja. Odredbe o medijskoj propagandi, sadržane u ZINP imaju više karakter proklamacija nego pravnih pravila.



U čl. 5 sadržano je opšte pravilo prema kome građani imaju pravo da „preko sredstava javnog informisanja budu obavešteni o izbornim programima i aktivnostima podnosilaca izbornih lista, kao i o kandidatima”. Takođe, sredstva javnog informisanja su dužna da obezbede ravnopravnost u obaveštavanju o podnosiocima izbornih lista i o kandidatima. U čl. 58–62 ZINP učinjen je pokušaj da se ovo osnovno pravilo tehnički realizuje. Poseban značaj imaju pravila o obavezama radio i televizijskih kuća čiji je osnivač Republika Srbija (čl. 59 ZINP), u žargonu poznatih kao „državni mediji”. Predstavljanje lista i kandidata vrši se na osnovu ugovora (zakonska terminologija – „sporazum”), koji zaključuju tri strane: predstavnici vlade, predstavnici medija i predstavnici političkih stranaka koje „nameravaju da učestvuju na izborima”. Predmet ugovora je određivanje broja i trajanja emisija za ravnopravno predstavljanje učesnika u izbornoj utakmici. Budući da se radi o medijima čiji je osnivač i većinski vlasnik država, ispravno se primećuje u jugoslovenskoj literaturi da nema potrebe da u ovom sporazumu učestvuju i predstavnici vlade i predstavnici medija, tj. da se time jedna ugovorna strana „duplira”. Nadalje, ZINP predviđa da se ovaj ugovor ima zaključiti najdocnije u roku od pet dana od dana raspisivanja izbora. Ništa nije rečeno za slučaj da ovaj rok bezuspešno protekne. Iskustva pri zaključenju ovih ugovora pokazala su da se ne radi o slobodno izraženoj volji ugovornih stranaka, već o pravom diktatu vlade. Zato je ovakav mehanizam za predstavljanje učesnika u izbornoj utakmici nedelotvoran i podložan zloupotrebama. Umesto toga trebalo je neposredno zakonom odrediti osnovne principe medijske prezentacije kampanje i kandidata.

Pravila o tzv. izbornom ćutanju sadržana su u čl. 5 st. 3 ZINP. Njihova sadržina je oskudna: (1) zabranjuje se propaganda 48 časova pre dana održavanja izbora i na dan održavanja izbora do zatvaranja biračkih mesta; (2) zabrana obuhvata izbornu propagandu preko sredstava javnog obaveštavanja, održavanje javnih skupova i objavljivanje procena rezultata izbora. Sankcija za povredu pravila o izbornom ćutanju je prekršajna, tj. izriče se novčana kazna. Važno je podvući da ZINP ne određuje nadležnost za vođenje prekršajnog postupka i za izricanje prekršajnih kazni. U dosadašnjoj izbornoj praksi 1990–1997. godine prekršajne kazne za kršenje pravila o izbornom ćutanju nisu izricane. Praktično, samo se Nadzorni odbor oglašavao sa, po pravilu, neobrazloženim saopštenjima prema kojima su određena glasila navodno kršila ova pravila. Prilikom saveznih izbora 1996. godine, na Saveznoj izbornoj komisiji je postavljeno pitanje postupka i izricanja sankcije zbog povrede pravila o izbornom ćutanju, ali je Savezna izborna komisija stala na

stanovište da su ova pravila etička, a ne pravna, te da ne treba očekivati izricanje pravne sankcije. Pokušaji nekih političkih sankcija da se u građanskom sudskom postupku, putem deklarativne presude, utvrdi da su povređena pravila o izbornom ćutanju, završili su se neuspehom pred sudom.

Pre poslednjih republičkih izbora u Srbiji 1997. godine, pravila o izbornom ćutanju su masovno kršena, bez izricanja prekršajne niti bilo koje druge sankcije.

## II Predsednički izbori

### *1. Izvori prava*

Osnovni izvor je Zakon o izboru Predsednika Republike, a supsidijarno se primenjuje ZINP. U pogledu pravnih praznina i nedorečenosti, za ovaj izvor važi sve što je rečeno za ZINP. Pitanja primene Zakona o opštem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima, treba rešiti isto kao pri primeni ZINP. Ali, ni za predsedničke izbore, kao ni za parlamentarne, Republička izborna komisija nije zauzela nikakav stav o primenjivosti ova dva procesna zakona. I Zakon o jugoslovenskom državljanstvu je primenjiv u predsedničkim izborima, ali pitanje njegove primene nije se postavljalo ni na predsedničkim izborima u Srbiji 1997. godine. Sve što je rečeno o pravnim problemima vezanim za parlamentarne izbore, važi i kad su u pitanju predsednički. Ali, ima i specifičnih pitanja koja se tiču dvokružnog većinskog sistema koji važi za predsedničke, a ne za parlamentarne izbore i koja se tiču broja građana koji moraju izaći na izbore u oba kruga, da bi ovi bili punovažni.

### *2. Dvokružni većinski sistem*

Da bi predsednički izbori bili punovažni, potrebno je da u prvom krugu na glasanje izide najmanje 50% birača upisanih u birački spisak. Pri tome, nije relevantan broj važećih glasačkih listića (njih može biti i manje od 50% od ukupnog broja lica upisanih u birački spisak). U drugom izbornom krugu učestvuju dva kandidata koja su u prvom krugu osvojila najveći broj glasova. Da bi drugi krug bio punovažan i u njemu mora učestvovati najmanje 50% birača upisanih u birački spisak. Da bi neki od dva kandidata pobedio potrebno

je da dobije najmanje 50% glasova birača koji su izišli na drugi krug glasanja. Prema tome, u drugom krugu broj nevažećih glasačkih listića nije od značaja kada se ocenjuje broj birača izišlih na izbore, ali jeste od značaja kada se utvrđuje broj glasova. Kao što se vidi, uslovi za punovažnost drugog izbornog kruga su neuobičajeno oštro postavljeni.

Predsednički izbori u Srbiji 1997. godine su proglašeni kao neuspešni, sa obrazloženjem da na drugi krug glasanja nije izišlo dovoljno birača, tj. da ih je izišlo manje od 50%. Zvanični rezultati koje je utvrdila Republička izborna komisija, u ovom času, još nisu objavljeni u *Službenom glasniku* Republike Srbije.

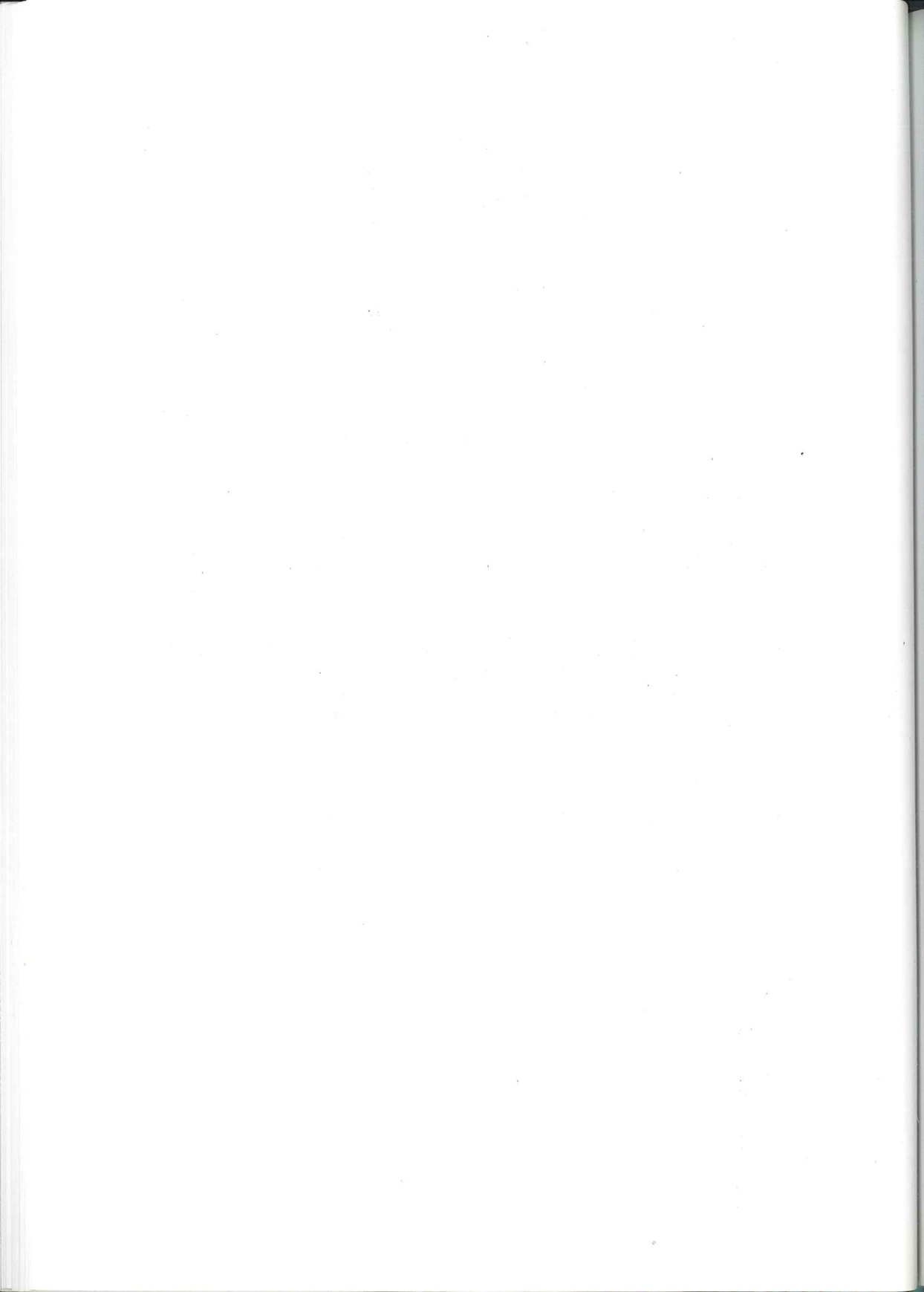
Posle proglašenja predsedničkih izbora neuspešnim, otvoreno je nekoliko značajnih pravnih pitanja, na koje zakonodavstvo i Ustav Republike Srbije ne daju ni direktne ni indirektno odgovore.

(1) Nije izvesno o kom vremenu od neuspešnih predsedničkih izbora, valja održati nove. O tom pitanju izraženo je nekoliko mišljenja. Prema jednom mišljenju, koje je ostalo neobrazloženo, nove predsedničke izbore treba održati u roku od 60 dana od objavljivanja da su prvi izbori neuspešni, u *Službenom glasniku* Republike Srbije. Ni u Zakonu o izboru Predsednika Republike, ni u Zakonu o izboru narodnih poslanika, kao ni u Ustavu Srbije, ne može se pronaći pravilo na kome bi se zasnivao ovakav stav. Po drugom stanovištu, nove predsedničke izbore treba raspisati (dakle, ne i održati) u roku od 30 dana od dana kada je Republička izborna komisija objavila da prvi predsednički izbori nisu uspeli, a izbori se moraju održati u roku od 60 dana od dana raspisivanja. Ovo stanovište je obrazloženo analogijom sa dužinom roka za raspisivanje predsedničkih izbora u slučaju da je predsedniku Republike izglasano nepoverenje, što se, u ovom slučaju, kao što je poznato, nije dogodilo. Prema trećem stanovištu, treba sačekati konstituisanje novog skupštinskog saziva i raspisivanje izbora od strane predsednika Narodne skupštine. Ali, nedostatak ovog gledišta je u tome što je raspisivanje novih predsedničkih izbora od strane predsednika novog skupštinskog saziva, prepušteno njemu na volju, a to je loše, jer je predsednik Narodne skupštine i vršilac dužnosti predsednika Republike do punovažnog izbora novog.

Iako je drugo od prezentiranih stanovišta zasnovano na jednoj dosta nategnutoj i dalekoj analogiji, valja ga prihvatiti jer ono jedino eliminiše voluntarizam: voluntarizam prvog od predloženih rešenja sastoji se u tome što se dan objavljivanja stava Republičke izborne komisije u *Službenom glasniku* Srbije može prolongirati voljom izvršne vlasti, a voluntarizam trećeg

rešenja sastoji se u mogućoj arbitrarnosti predsednika nove Narodne skupštine. Prema dosadašnjoj političkoj praksi, treba očekivati da zvanični organi Srbije prihvate prvo od predloženih mišljenja, jer je njega izrekao potpredsednik aktuelne Vlade Srbije, koji je ujedno i profesor Ustavnog prava.

(2) Nije izvesno kakva su ovlašćenja vršioca dužnosti predsednika Republike dok novi predsednik ne bude bio punovažno izabran. Kao što je napred rečeno dužnost predsednika Republike vrši predsednik Narodne skupštine. O ovome pitanju postoje dva gledišta: (a) Vršilac dužnosti predsednika Republike ima sva ovlašćenja koja ima i sam predsednik, a naročito ovlašćenje da poveri mandat za sastav vlade. (b) Vršilac dužnosti nema sva ovlašćenja koja ima predsednik Republike, nego samo ona ceremonijalnog karaktera, te time nema ni ovlašćenje da poveri mandat za sastav vlade. Prvo gledište se obrazlaže formalnopravnim razlozima: budući da u Ustavu ništa nije rečeno o obimu ovlašćenja vršioca dužnosti predsednika Republike, on ima ista ovlašćenja kao i izabrani predsednik. Drugo gledište počiva na materijalnim razlozima: ovlašćenja predsednika Republike, po Ustavu Srbije su veoma značajna i široka; upravo zato vršilac dužnosti predsednika ne može uživati sva ta ovlašćenja, jer nije izabrani predsednik. Naime, izabrani predsednik ima za sobom volju najmanje jedne četvrtine biračkog tela, što opravdava širinu njegovih ustavnih ovlašćenja. Zvanični organi još uvek nisu zauzeli određen stav o ovom pitanju. Novi saziv palamenta u ovom trenutku još nije konstituisan, predsednik novog saziva još uvek nije izabran.



## NOVA IZBORNA GEOGRAFIJA

### Izmena izbornih uslova i uticaj na rezultat izbora

Nova izborna geografija ustanovljena Zakonom o izbornim jedinicama (*Službeni glasnik* br. 32/1997. godine) nesumnjivo je činilac koji u velikoj meri menja izborne uslove i neposredno utiče na rezultat i ishod izbora. Postoji nekoliko faktora od značaja za uticaj izborne geografije na izborni rezultat.

#### 1. Vreme i karakter izmena Zakona o izbornim jedinicama

Zakon o izbornim jedinicama izmenjen je u godini u kojoj se održavaju izbori. Zakon o izbornim jedinicama donet je 22. jula 1997. godine, samo tri dana pre donošenja odluke o raspisivanju izbora (25. jula 1997. godine) i nepuna dva meseca pre održavanja izbora (21. septembra).

Izmene su izvršene na trećem vanrednom zasedanju Narodne skupštine Republike Srbije, dakle ne u vremenu u kome je skupština u redovnom zasedanju.

Prilikom donošenja zakona odstupilo se od pravila o odlučivanju (gla-sanju) o svakome od podnetih amandmana pojedinačno kako nalaže Poslovnik Narodne skupštine već je o podnetim amandmanima odlučivano skupno.

Valja naglasiti da u pogledu izborne geografije nije postignut konsenzus među političkim strankama, kao što je to bio slučaj u prethodnim izborima, kada su se političke stranke na Okruglom stolu vlasti i opozicije složile oko broja izbornih jedinica, utvrđujući ga na 9 izbornih jedinica. Ranije postignuti sporazum, na ovaj način je prekršen.

Izmenama Zakona o izbornim jedinicama ostvaren je uticaj na rezultat izbora na više načina:

- Prvi, povećanjem broja izbornih jedinica sa 9 na 29;
- Drugi, nejednakom veličinom izbornih jedinica (od 6 poslanika do 14 poslanika);
- Treći, povlačenjem granica između izbornih jedinica.

Ovi faktori utiču na pojavu određenih disproporcija između procentualnog udela pojedinih stranaka u osvojenim glasovima i njihovog procentualnog učešća u osvojenim mandatima.

Svaki od navedenih faktora biće posebno razmotren, uz napomenu da su podaci korišćeni u analizi neslužbeni. Oslonili smo se na pisane izvore iz dnevne štampe, jer službeni izveštaj u vreme rada na analizi još nije objavljen u *Službenom glasniku*.

## 2. Povećanje broja izbornih jedinica

Izmenama Zakona o izbornim jedinicama broj izbornih jedinica je povećan sa 9 na 29. Na taj način su izborne jedinice smanjene.

Najveći broj izbornih jedinica pripada tipu izbornih jedinica srednje veličine. Ovakvih izbornih jedinica je ukupno 19, a u njima se bira od 6 do 10 poslanika. Manji broj izbornih jedinica (ukupno 10) pripada tipu velikih izbornih jedinica i u njima se bira od 10 do 14 poslanika. U skladu sa tim indeks proporcionalnosti (odnos između procentualnog učešća liste u osvojenim glasovima i procentualnog učešća u osvojenim poslaničkim mandatima) je na srednjem nivou (u izbornim jedinicama srednje veličine) ili višem (u velikim izbornim jedinicama). To dovodi do izvesne disproporcije u odnosu između procentualnog udela liste u osvojenim glasovima i njenog procentualnog udela u raspodeli mandata.

Predhodni Zakon o izbornim jedinicama obrazovao je velike izborne jedinice (najmanje 22, a najviše 29 poslanika) u kojima je indeks proporcionalnosti visok a razlika između procentualnog udela u glasovima i procentualnog udela u osvojenim mandatima najmanja.

Uvećanjem broja izbornih jedinica (sa 9 na 29) procentualni prag glasova koji je potrebno dostići za osvajanje poslaničkog mandata je podignut. Time se u raspodeli mandata favorizuju veće političke stranke, dok se izgledi manjih političkih stranaka, posebno onih čiji su birači relativno ravnomerno rasprostranjeni na čitavom području republike, na osvajanje mandata umanjani ili čak eliminisani.

Primer koji sledi ilustruje ovu tendenciju:

Stranke kao što su, na primer, Demokratska stranka (oko 11% glasova u izborima 1993) i Demokratska stranka Srbije (oko 5% glasova u izborima 1993) imale bi u toku izbora 1997. godine male izgleda da osvoje poslanička mesta, dok su u izborima 1993. godine osvojile 29 odnosno 7 poslaničkih mandata. Bojkot izbora na koji su ove stranke pozvale svoje birače govori u prilog zaključku da je izmena izbornih uslova formiranjem većeg broja izbornih jedinica, za manje političke stranke bio jedan od faktora koji je presudno mogao da utiče na njihov status. One bi, u novim uslovima, najverovatnije od parlamentarnih stranaka postale van-parlamentarne. Ovaj zaključak potvrđuje i primer Socijaldemokratije, stranke formirane u izornoj godini, a koja je sudelovala u izborima i prihvatajući izborne uslove, istakla kandidatske liste u 28 izbornih jedinica u kojima je osvojila oko 100.000 glasova, a nije joj pripao ni jedan poslanički mandat.

Izborni uslovi su na ovaj način izmenjeni jer je procentualni prag glasova potreban za osvajanje mandata znatno teže postići u manjim izbornim jedinicama (npr. Vrbas) nego u većim (npr. Peć). Izgledi manjih političkih stranaka da dostignu ovaj prag u malim izbornim jedinicama znatno su manji nego u većoj izornoj jedinici.

Sa druge strane podela biračkog tela u više izbornih jedinica omogućila je određenim političkim strankama čije biračko telo je skoncentrisano u određenim izbornim jedinicama, da i sa manje ukupno osvojenih glasova osvoje veći broj poslaničkih mandata.

Na primer, Savez vojvodanskih Mađara sa osvojenih 50.960 glasova, dakle, za polovinu manje od glasova koje su birači dali Socijaldemokratiji, osvaja 4 poslanička mandata; Lista za Sandžak – dr Sulejman Ugljanin, na osnovu osvojenih 49.486 glasova osvaja 3 poslanička mandata i Demokratska koalicija Preševo-Bujanovac na osnovu 14.179 glasova osvojivši jedan poslanički mandat postaje parlamentarna stranka.



### 3. Nejednaka veličina izbornih jedinica i njen uticaj na izborne uslove

Drugi bitan činilac koji je izmenom izborne geografije uticao na izmenu izbornih uslova je nejednaka veličina izbornih jedinica. Tako se u najmanjoj izbornoj jedinici bira 6 poslanika, a u najvećoj 14, te u pojedinim izbornim jedinicama indeks proporcionalnosti (odnos procentualnog udela u glasovima prema procentualnom udelu u osvojenim mandatima) nije isti. Izborni uslovi otuda nisu isti, ili barem približno isti, u svakoj od izbornih jedinica. Ova činjenica ima višestruki uticaj na izmenu izbornih uslova.

Prvi se ogleda u disproporcijama nastalim prilikom određivanja broja poslanika koji se bira u svakoj od izbornih jedinica imajući u vidu broj birača u izbornoj jedinici i na njemu zasnovan prosečno potreban broj glasova za osvajanje jednog poslaničkog mandata u svakoj pojedinoj izbornoj jedinici.

U narednoj tabeli prikazan je prosečno potreban broj glasova za osvajanje jednog poslaničkog mandata, s obzirom na broj birača upisanih u birački spisak u svakoj od izbornih jedinica i broj poslanika koji se u izbornoj jedinici bira. Poređenja radi dodajemo podatak da je prosečan broj glasova potrebnih za osvajanje jednog mandata 28.761, imajući u vidu da je u biračke spiskove upisano 7.190.327 birača, a da se u Narodnu skupštinu bira 250 poslanika.

Tabela 1.

**broj upisanih birača    broj glasova za 1 mandat**

1. Palilula	283.854	28.385
2. Voždovac	332.159	27.638
3. Novi Beograd	331.663	27.638
4. Čukarica	347.454	28.954
5. Subotica	165.066	27.511
6. Zrenjanin	338.929	30.812
7. Pančevo	260.703	28.967
8. Sombor	167.915	27.986
9. Novi Sad	264.821	28.967

*Nova izborna geografija*

10. Vrbas	159.336	26.556
11. Sr. Mitrovica	223.172	27.896
12. Valjevo	186.223	26.605
13. Šabac	240.476	30.095
14. Smederevo	181.600	30.267
15. Požarevac	198.654	28.397
16. Kragujevac	239.299	29.912
17. Jagodina	206.114	29.445
18. Zaječar	265.974	29.553
19. Užice	255.861	28.429
20. Čačak	185.891	26.556
21. Kraljevo	230.998	28.875
22. Kruševac	220.686	27.586
23. Niš	324.686	29.516
24. Prokuplje	172.530	28.755
25. Leskovac	197.852	28.265
26. Vranje	294.853	29.485
27. Kos. Mitrovica	205.207	29.315
28. Priština	313.525	28.502
29. Peć	403.076	28.791

Upoređivanjem prosečno potrebnog broja glasova za osvajanje jednog poslaničkog mandata u svakoj od izbornih jedinica sa opštim prosečnim brojem glasova potrebnim za osvajanje jednog poslaničkog mandata beleže se odstupanja kako na niže tako i na više.

U ukupno 10 izbornih jedinica (Voždovac, Zrenjanin, Šabac, Smederevo, Kragujevac, Jagodina, Zaječar, Niš, Vranje, Kosovska Mitrovica) prosečan broj glasova potreban za osvajanje jednog mandata, s obzirom na broj birača u svakoj od ovih izbornih jedinica je veći od opšteg proseka. Raspon u broju viška glasova potrebnih za osvajanje jednog mandata se kreće od

najmanje 684, pa do 2.501 glasova po jednom mandatu. Ovaj se broj naravno uvećava za onoliko puta koliko se poslanika bira u konkretnoj izbornoj jedinici.

U ukupno 8 izbornih jedinica (Novi Beograd, Subotica, Sombor, Vrbas, Sremska Mitrovica, Valjevo, Čačak, Kruševac) prosek potrebnih glasova po jednom mandatu je manji i kreće se u rasponu od 775 do 2.205 glasova manje po mandatu. I u ovom slučaju apsolutni broj glasova se uvećava za onoliko puta koliko se poslanika bira u konkretnoj izbornoj jedinici.

Najzad, u 11 izbornih jedinica, dakle, manje od polovine (Palilula, Čukarica, Pančevo, Novi Sad, Požarevac, Užice, Kraljevo, Prokuplje, Leskovac, Priština, Peć), prosečan broj glasova potreban za osvajanje jednog mandata je približan opštem proseku, sa zanemarljivim odstupanjima od njega.

Šta je konkretna posledica navedenih odstupanja kazuje sledeći primer, koji poredi dva ekstremna slučaja u izbornim jedinicama čije se granice dotiču i u kojima je postojala mogućnost drugačijeg postavljanja granica:

U izbornoj jedinici (6) Zrenjanin prosečno potreban broj glasova za jedan mandat, s obzirom na broj birača upisanih u biračke spiskove je 30.812. U izbornoj jedinici (10) Vrbas prosečno potreban broj glasova po jednom mandatu je 26.556. S obzirom na to u Zrenjaninu je jedan poslanički mandat bio teži za 4.256 glasova nego u Vrbasu. Ako se ima u vidu da se u Zrenjaninu bira 11 poslanika ukupan broj glasova uvećava se na 46.816. Toliko je, naime glasova u ovoj izbornoj jedinici potrebno više za raspodelu 11 poslaničkih mandata nego u Vrbasu.

Pomenimo najzad, da je upravo granica između ove dve izborne jedinice pomerena u odnosu na izbornu geografiju primenjenu u Zakonu o izbornim jedinicama za izbor poslanika u Veće građana krajem 1996. godine i to tako što je inače najmanja izborna jedinica Vrbas smanjena, a jedna od većih izbornih jedinica – Zrenjanin uvećana.

Ako se izneti podaci o odstupanjima prosečno potrebnog broja glasova za jedan poslanički mandat u novoprimenjenoj izbornoj geografiji sa 29 izbornih jedinica, uporede sa izbornom geografijom primenjenom u izborima 1992. i 1993. godine, kada je obrazovano ukupno 9 izbornih jedinica uočice se znatno manja odstupanja u izborima 1992. i 1993. godine nego 1997. godine.

Sledeća tabela prikazuje prosečno potreban broj glasova po jednom mandatu u pojedinim izbornim jedinicama u izborima 1992. godine.

Tabela 2.  
broj upisanih birača                      broj glasova po  
jednom mandatu

1. Beograd	1.259.393	27.358
2. Zrenjanin	783.299	27.974
3. Kragujevac	806.055	27.974
4. Leskovac	725.580	29.023
5. Niš	662.624	27.609
6. Novi Sad	785.484	28.053
7. Priština	635.396	26.475
8. Smederevo	608.716	27.669
9. Užice	692.882	28.870

Izneti podaci pokazuju da je odstupanje od najmanjeg prosečnog broja glasova po jednom mandatu (26.475) do najvećeg (29.023) ukupno 2.548 glasova po jednom mandatu. Ono je, dakle, bilo manje kod podele biračkog tela u 9 izbornih jedinica u poredenju sa njegovom podelom u 29 izbornih jedinica.

**ZAKLJUČAK:** Odstupanja u prosečnom broju glasova po jednom mandatu u pojedinim izbornim jedinicama, do kojih je dovela nova izborna geografija narušava jednakost biračkog prava. Težina svakog pojedinačnog glasa nije ista. Povređeno je načelo jedan čovek – jedan glas, kao jedno od najznačajnijih demokratskih načela konstituisanja predstavničkog tela.

Pitanje koje se može postaviti je sledeće: Da li je povećanje broja izbornih jedinica nužno morala pratiti i nejednaka veličina izbornih jedinica ili je veličina izbornih jedinica mogla biti ujednačena. Ili, drugim rečima, da li samo povećavanje broja izbornih jedinica nužno vodi nejednakosti biračkog prava ili je to moguće i bez povrede načela jednakosti biračkog prava.

Mapa izbornih jedinica pokazuje da je i sa povećavanjem broja izbornih jedinica bilo moguće očuvati načelo jednakosti biračkog prava uspostavljanjem izbornih jedinica podjednake veličine. Biračko telo moglo je biti podeљeno u 29 izbornih jedinica, od kojih bi se u 11 izbornih jedinica biralo po 8 poslanika (ukupno 88 od 250), dok bi se u preostalim 18 izbornih jedinica biralo po 9 poslanika (ukupno 162 od 250). Veličina izbornih jedinica bi u tom slučaju bila ujednačena, a indeks proporcionalnosti približno isti u svakoj od izbornih jedinica.

U prilog ovakvoj mogućnosti u konkretnom slučaju govore sledeće činjenice.

Prvo, među postojećim 29 izbornih jedinica u 5 izbornih jedinica bira se po 8 poslanika, a u 4 po 9 poslanika.

Drugo, između mnogih velikih i manjih izbornih jedinica postoje dodirne granice što je omogućavalo da se granica izborne jedinice pomeri na celishodan i logičan način kako bi se veličine dve susedne izborne jedinice ujednačile.

Samo primera radi navodimo nekoliko susednih izbornih jedinica nejednake veličine, kod kojih je postojala mogućnost drugačijeg određivanja granice između izbornih jedinica koja bi izborne jedinice učinila približno jednakim.

Zrenjanin (11 poslanika)	– Subotica (6 poslanika)
Niš (11 poslanika)	– Prokuplje (6 poslanika)
Vranje (10 poslanika)	– Leskovac (7 poslanika)
Peć (14 poslanika)	– Kosovska Mitrovica (7 poslanika)
Voždovac (11 poslanika)	– Smederevo (6 poslanika)
Užice (9 poslanika)	– Čačak (7 poslanika)

**ZAKLJUČAK:** Teritorijalni razmeštaj izbornih jedinica kao i susedstvo većeg broja parova većih i manjih izbornih jedinica pružao je mogućnost da se izbegnu nesrazmernosti u težini i broju glasova potrebnih za jedan poslanički mandat među pojedinim izbornim jedinicama, kao i da i uz povećanje broja izbornih jedinica ne dođe do prikrivene nejednakosti biračkog prava.

#### 4. Odnos broja poslanika koji se bira u izornoj jedinici prema broju birača u pojedinim izbornim jedinicama i načelo jedan čovek – jedan glas

Nejednakost biračkog prava u pojedinim izbornim jedinicama ogledala se i pri određivanju broja poslanika koji se bira na određeni broj birača u svakoj pojedinoj izornoj jedinici. Veća odstupanja u pogledu težine glasova za jedan mandat mogu se otkloniti ne samo drugačijim postavljanjem granica između pojedinih izbornih jedinica, već i povećavanjem ili smanjivanjem broja poslanika koji se bira u pojedinoj izornoj jedinici imajući u vidu broj birača u njoj.

Uvidom u podatke o broju birača upisanih u biračke spiskove u pojedinim izbornim jedinicama i broju poslanika koji se bira u svakoj od izbornih jedinica, moguće je zapaziti primere prikrivene nejednakosti biračkog prava.

Navodimo dva različita primera: prvi, u kome je konkretnoj izornoj jedinici, imajući u vidu broj birača upisanih u birački spisak, trebalo dodeliti još jedan poslanički mandat i drugi, u kome je konkretnoj izornoj jedinici dodeljen jedan mandat više no što je to bilo potrebno, s obzirom na broj birača u njoj.

Izborna jedinica (6) Zrenjanin na 338.929 birača bira 11 poslanika; 30.812 birača bira jednog poslanika što je u odnosu na prosečan broj birača po jednom mandatu (28.751) za 2.051 birača više. Za 11 mandata to je ukupno 22.521 birač više od opšteg proseka.

Izborna jedinica (3) Novi Beograd 331.633 birača bira 12 poslanika; Ova izborna jedinica ima 7.296 birača manje nego izborna jedinica Zrenjanin. Po jedan poslanik bira se na 27.638 birača. Po jednom poslaničkom mandatu to je za 1.123 birača manje od opšteg proseka. Za 12 poslaničkih mesta koliko daje ova izborna jedinica to je ukupno manje 13.476 birača od opšteg proseka.

Kada bi u ovim primerima izborna jedinica (6) Zrenjanin birala 12, a izborna jedinica (3) Novi Beograd birala 11 poslanika ukupan broj mandata bi ostao nepromenjen, granice izbornih jedinica ne bi se morale pomerati, a odstupanja broja birača po jednom poslaničkom mandatu od opšteg proseka bila bi manja.

Pretpostavimo da je u izornoj jedinici Zrenjanin birano 12 poslanika, a u izornoj jedinici Novi Beograd 11 poslanika.

Izborna jedinica (6) Zrenjanin na 338.929 bira 12 poslanika; 28.244 birača bira jednog poslanika što je neznatno odstupanje od proseka (28.761).

Izborna jedinica (3) Novi Beograd na 331.633 birača bira 11 poslanika; 30.148 birača bira jednog poslanika što je, po jednom mandatu, za 1.387 birača više od opšteg proseka. Za ukupno 11 mandata to je 15.257 birača više od opšteg proseka.

Upoređivanjem odstupanja od opšteg proseka u izbornoj jedinici (6) Zrenjanin (22.521), prema rešenju koje je ustanovio zakonodavac, i izbornoj jedinici (3) Novi Beograd (15.257), prema rešenju koje je gore izloženo, može se zaključiti da su u prvom slučaju odstupanja od opšteg proseka veća nego u drugom (razlika je 7.256 birača).

Izneti primer nije i jedini. U zakonskim rešenjima o izbornim jedinicama i broju poslanika koji se bira u svakoj pojedinoj izbornoj jedinici moguće je uočiti još izvestan broj ovakvih upečatljivih primera.

Na primer upoređivanje izbornih jedinica:

(2) Voždovac, koja na 332.159 birača bira 11 poslanika i

(3) Novi Beograd, koja na manji broj birača 331.633 bira 12 poslanika.

**ZAKLJUČAK:** disproporcije i odstupanja od opšteg proseka broja birača na koji se bira jedan poslanik, bilo je moguće otkloniti ne samo pomeranjem granica između izbornih jedinica već i povećavanjem (ili smanjivanjem) broja poslanika koji se bira u konkretnoj izbornoj jedinici.

## 5. Broj kandidatskih lista istaknutih u pojedinim izbornim jedinicama i broj raspoloživih poslaničkih mandata

U izborima za poslanike Narodne skupštine istaknute su ukupno 84 kandidatske liste, a na izborima je sudelovala 91 politička stranka ili grupa građana. Samo tri političke grupacije: SPS-JUL-ND; Srpska radikalna stranka i Srpski pokret obnove podneli su kandidatske liste u svih 29 izbornih jedinica. Sledi Socijaldemokratija sa kandidatskim listama u 28 izbornih jedinica. Sve ostale političke stranke ili političke grupacije istakle su izborne liste u manje od polovine izbornih jedinica (koalicija Demokratske alternative, Seljačke stranke Srbije i Penzionerske partije Srbije istakla je kandidatske liste u 12 izbornih jedinica; koalicija „Vojvodina” podnela je kandidatske liste u 7

izbornih jedinica). Veći broj političkih grupacija podnelo je kandidatske liste samo u nekoliko izbornih jedinica. To govori da su u izornoj utakmici sudelovale tri vodeće političke stranke, odnosno koalicije, nekoliko političkih grupacija čiji su birači skoncentrisani na području koje obuhvata nekoliko izbornih jedinica (npr. Savez vojvođanskih Mađara; koalicija „Vojvodina”; Lista za Sandžak dr Sulejman Ugljanin) i daleko najveći broj onih koji su istakli liste u svega nekoliko izbornih jedinica.

Isticanje ovako velikog broja kandidatskih lista, uz svega tri političke stranke ili koalicije koje su liste istakle u svim izbornim jedinicama i većinu onih koji liste ističu u nekoliko ili samo jednoj izornoj jedinici, u uslovima povećanja broja izbornih jedinica, značajno je umanjilo izgleda manjih političkih stranaka ili političkih grupacija da osvoje poslaničko mesto. To je posebno slučaj sa političkim strankama čiji su potencijalni birači podjednako rasprostranjeni na celoj teritoriji Republike, a kojima ni znatan broj osvojenih glasova nije doneo ni jedan poslanički mandat.

Na primer:

Socijaldemokratiji koja je kandidatske liste istakla u 28 izbornih jedinica preko 100.000 osvojenih glasova nije donelo ni jedan mandat.

Koaliciji Demokratska alternativa, Seljačka stranka Srbije i Penzionerska partija Srbije, koja je kandidatske liste istakla u 12 izbornih jedinica, preko 60.000 osvojenih glasova donelo je samo jedan mandat.

Upoređivanjem broja istaknutih kandidatskih lista u pojedinim izbornim jedinicama i broja raspoloživih poslaničkih mandata (veličina izborne jedinice) zapaža se da se često u manjim izbornim jedinicama ističe veći broj kandidatskih lista, što umanjuje izgleda manjih političkih stranaka da osvoje mandat zbog rasipanja glasova između više kandidatskih lista, dok se u nekim većim izbornim jedinicama u kojima je broj raspoloživih poslaničkih mandata veći istaknuto manje kandidatskih lista.

Na primer, u izornoj jedinici (10) Vrbas u kojoj se bira 6 poslanika istaknuto 14 kandidatskih lista, u izornoj jedinici (5) Subotica u izornoj utakmici za 6 poslaničkih mandata sudeluje čak 18 izbornih lista. Istovremeno u izornoj jedinici (29) Peć u kojoj se bira 14 poslanika istaknuto je svega 5 izbornih lista. Upoređivanjem ovih podataka sa predizborne scene može se



zaključiti da su izgledi pojedinih kandidatskih lista za osvajanje mandata znatno veći u izornoj jedinici Peć u kojoj svaka od lista ima izgleda da osvoji mandat, za razliku od izbornih jedinica Vrbas ili Subotica u kojima izgleda za osvajanje mandata ima manje od polovine istaknutih kandidatskih lista (Vrbas) ili Čačak samo jedna trećina istaknutih lista (Subotica).

**ZAKLJUČAK:** Veliki broj podnetih kandidatskih lista od kojih samo nekoliko u svakoj izornoj jedinici, sa jedne strane i povećavanje broja izbornih jedinica i smanjivanje njihove veličine sa druge, unapred je defavorizovalo manje političke stranke ili političke grupacije u izornoj utakmici, a vodećim političkim grupacijama obezbeđivalo određenu prednost u izornoj trci.

## 6. Teritorijalni razmeštaj izbornih jedinica i njihova veličina

Uvid u kartu izbornih jedinica ukazuje na još jednu karakteristiku izborne geografije.

Izborne jedinice srednje veličine obrazovane su pretežno na području Vojvodine. Od ukupno 7 izbornih jedinica obrazovanih na području Vojvodine na ukupno 1.589.942 birača, samo izborna jedinica br. 6 (Zrenjanin) pripada tipu velike izborne jedinice (bira 11 poslanika), u dve izborne jedinice (Novi Sad i Pančevo) bira se po 9 poslanika, u jednoj (Sremska Mitrovica 8) dok se u tri izborne jedinice (Subotica, Sombor i Vrbas) bira po 6 poslanika. Od ukupno pet najmanjih izbornih jedinica (biraju po 6 poslanika) tri se nalaze na području Vojvodine. Ako tome dodamo podatak da se na području ovih izbornih jedinica ističe u proseku veći broj kandidatskih lista, kao i činjenicu da je u pitanju područje sa multietničkim sastavom stanovništva, može se zaključiti da koncipirana izborna geografija ostavlja manje izgleda manjim političkim strankama na zastupljenost u parlamentu. Pored toga, dosadašnji rezultati izbora pokazuju da je na ovom području procentualni izlazak birača na izbore visok, te će za jedno poslaničko mesto biti potrebno osvojiti apsolutno znatno veći broj glasova nego što je to, na primer, slučaj u izbornim jedinicama na Kosovu.

Izborne jedinice koje pripadaju tipu velikih izbornih jedinica obrazovane su na Kosovu (Priština 11 poslanika i Peć 14) i na jugu Srbije (Niš 11

poslanika i Vranje 10). Samo jedna velika izborna jedinica obrazovana je u Vojvodini, četiri su na području Grada Beograda, a preostale 4 na Kosovu i jugu Srbije. Od tri izborne jedinice koliko ih je ukupno obrazovano na Kosovu, dve pripadaju tipu velikih (Priština i Peć), a jedna (Kosovska Mitrovica) tipu srednjih izbornih jedinica. Dodamo li tome i podatak da za veći broj poslaničkih mesta u ovim izbornim jedinicama konkuriše manje izbornih lista, može se zaključiti da su izgledi istaknutih kandidatskih lista da osvoje mandat u ovim izbornim jedinicama znatno veći. Najzad, treba skrenuti pažnju na činjenicu da apstinencija Albanaca koji čine većinu biračkog tela u ovim izbornim jedinicama, a koja je najavljena i za ove izbore, znatno uvećava izgleda na izbornu pobedu manjeg broja kandidatskih lista podnetih u ovim izbornim jedinicama, i osvajanje većeg broja mandata na osnovu manjeg broja osvojenih glasova.

Najzad, treba istaći posebnu izbornu geografiju na području Grada Beograda. Na ovom području obrazovano je ukupno četiri izborne jedinice koje pripadaju tipu velikih izbornih jedinica (biraju od 10 do 12 poslanika). Postavljene granice izbornih jedinica na području Beograda pokazuju da je gradsko jezgro podeljeno u četiri dela od kojih je svakome delu priključena ruralna okolina. Takva podela jedinstvenog gradskog jezgra i priključivanje delova gradskog jezgra ruralnom okruženju školski je primer cepanja biračkog tela povezanog mnogostrukim interesima života na određenom prostoru. Pored toga, ovakva podela gradskog jezgra defavorizuje demokratsko liberalne političke grupacije za koje glasa najveći broj stanovnika urbanih sredina (iskustva sa lokalnim izborima u većim gradovima to potvrđuju), a favorizuje konzervativne političke stranke, kojima je ruralno stanovništvo, po pravilu, više naklonjeno.

## 7. Broj glasova dovoljan za osvajanje poslaničkog mandata po izbornim jedinicama

Izborna geografija može se analizirati i sa stanovišta izbornih rezultata kako bi se proverili, i na empirijskim podacima, neki od već iznetih zaključaka do kojih se moglo doći i pre održavanja izbora, dakle, i pre nego što su birači, dajući svoj glas određenoj listi kandidata, iskazali svoju biračku volju.

Koristeći dostupne podatke, prvenstveno na osnovu izveštaja iz dnevne štampe, prikazaćemo rezultate izbora, određujući težinu jednoga mandata

brojem glasova koji su pojedinim listama kandidata bili potrebni da bi osvojili poslanički mandat. Podaci će biti prikazani u svakoj od izbornih jedinica, jer među njima postoje značajne razlike, relevantne za analizu uticaja koji je izborna geografija imala na konačan ishod izbora izražen u broju osvojenih poslaničkih mandata.

Tabela 3

izborna jedinica	broj poslanika	SPS-JUL-ND	SRS	SPO	
1. Palilula	(10)	10.672 (4)	11.161 (3)	11.688 (3)	
2. Voždovac	(11)	13.823 (4)	11.524 (4)	15.032 (3)	
3. N. Beograd	(12)	11.335 (5)	12.807 (5)	15.057 (2)	
4. Čukarica	(12)	16.129 (4)	13.704 (4)	16.509 (3)	<b>DA</b> (1)
5. Subotica	(6)	8.582 (2)	13.593 (1)	—	<b>SVM</b> (3)
6. Zrenjanin	(11)	12.858 (4)	13.777 (4)	16.344 (1)	<b>SVM</b> 24.838 (1) <b>VOJ.</b> 24.711 (1)
7. Pančevo	(9)	12.129 (4)	13.666 (3)	22.860 (1)	<b>VOJ.</b> 19.441 (1)
8. Sombor	(6)	12.063 (3)	11.360 (3)	—	
9. Novi Sad	(9)	12.135 (3)	15.388 (3)	14.260 (1)	<b>VOJ.</b> 15.720 (2)
10. Vrbas	(6)	13.808 (3)	11.309 (3)	—	
11. Sr. Mitrovica	(8)	16.604 (3)	14.952 (4)	19.849 (1)	
12. Valjevo	(7)	17.690 (3)	26.916 (1)	15.517 (3)	
13. Šabac	(8)	18.765 (3)	14.542 (3)	20.574 (2)	
14. Smederevo	(6)	15.555 (3)	15.236 (2)	30.283 (1)	
15. Požarevac	(7)	17.314 (3)	15.554 (2)	13.434 (2)	
16. Kragujevac	(8)	17.536 (3)	22.532 (2)	19.268 (3)	
17. Jagodina	(7)	15.787 (3)	13.728 (3)	26.394 (1)	

*Nova izborna geografija*

18. Zaječar	(9)	18.456 (4)	17.483 (3)	17.579 (2)	
19. Užice	(9)	17.218 (3)	16.255 (3)	21.550 (2)	<b>Sand.</b> 16.427 (1)
20. Čačak	(7)	20.805 (2)	16.874 (2)	14.366 (3)	
21. Kraljevo	(8)	19.504 (2)	19.368 (2)	14.401 (2)	<b>Sand.</b> 16.528 (2)
22. Kruševac	(8)	14.205 (4)	21.048 (2)	20.916 (2)	
23. Niš	(11)	17.787 (4)	18.204 (4)	16.048 (3)	
24. Prokuplje	(6)	21.144 (2)	14.915 (3)	18.652 (1)	
25. Leskovac	(7)	17.329 (3)	15.915 (3)	22.732 (1)	
26. Vranje	(10)	13.712 (5)	13.789 (3)	15.128 (1)	<b>Pr.Bj.</b> 14.179 (1)
27. Kos. Mitrovica	(7)	3.807 (5)	5.296 (2)	—	
28. Priština	(11)	4.146 (7)	3.899 (4)	—	
29. Peć	(14)	5.260 (12)	7.933 (1)	5.056 (1)	

Na proteklim izborima glasalo je ukupno 4.132.236 birača, važećih glasova koji se uzimaju u obzir za obračun mandata bilo je 3.965.897. Kako se u Narodnu skupštinu Srbije bira 250 poslanika, to je prosečan broj glasova koji je potreban za osvajanje jednog poslaničkog mandata 15.863. Ovaj opšti prosek potrebnih glasova pomera se na više ili na niže u zavisnosti od dva faktora. Prvi je veličina izbornih jedinica i njihov broj. Drugi je matematički obrazac za preračunavanje osvojenih glasova u poslaničke mandate po tzv. D'Ontovoj formuli. Ova odstupanja mogu favorizovati bilo veće bilo manje političke stranke.

S obzirom na ukupan broj glasova koji su u izborima osvojile pojedine liste kandidata i broj mandata koji im je pripao po osnovu osvojenih glasova moguće je izračunati prosečnu težinu mandata za svaku od kandidatskih lista. To naravno ne znači da je podjednako lako, odnosno teško bilo osvajanje mandata u svakoj od izbornih jedinica. Upoređivanjem izbornih rezultata u pojedinim izbornim jedinicama moguće je uočiti određena odstupanja od opšteg prosečnog broja glasova potrebnih za osvajanje jednog poslaničkog mandata. Sledeća tabela prikazuje prosečan broj glasova koji je kandidatskoj listi bio potreban za osvajanje poslaničkog mandata.

Tabela 4.

SPS-JUL-ND	za jedan mandat prosečno 12.868 glasova
SRS	za jedan mandat prosečno 14.144 glasa
SPO	za jedan mandat prosečno 17.627 glasova
Koalicija „Vojvodina”	za jedan mandat prosečno 28.054 glasa
SVM	za jedan mandat prosečno 12.740 glasova
Lista za Sandžak	za jedan mandat prosečno 16.495 glasova
Koal. Preš.-Bujanovac	za jedan mandat prosečno 14.179 glasova
Koal. Dem. alternativa	za jedan mandat prosečno 60.855 glasova

**ZAKLJUČAK:** Političkoj grupaciji SPS-JUL-ND bilo je potrebno prosečno po jednom mandatu oko 3.000 glasova manje od prosečno potrebnog broja glasova za jedan poslanički mandat. Kandidatskim listama SRS bilo je u proseku potrebno oko 1.000 glasova manje po jednom mandatu u odnosu na prosečno potreban broj glasova po jednom mandatu. Za SPO je pak jedan poslanički mandat bio teži za približno 2.000 glasova više od prosečnog broja glasova potrebnog za osvajanje jednog mandata. Izuzme li se jedan osvojeni mandat koalicije Demokratska alternativa (oko 60.000 glasova), za osvojene mandate najviše glasova angažovala je koalicija „Vojvodina”, čak preko 12.000 glasova više od prosečno potrebnog broja glasova po jednom mandatu.

Manje glasova po jednom mandatu od prosečnog broja glasova po mandatu kandidatske liste SPS-JUL-ND su imale u 14 izbornih jedinica od kojih su tri na Kosovu i 6 (od ukupno 7) u Vojvodini. U ovim izbornim jedinicama SPS-JUL-ND je osvojila ukupno 65 mandata od 110 koliko je ukupno osvojila, ili 59% od ukupnog broja mandata koji su pripali ovoj političkoj grupaciji.

SRS je osvojila mandate sa manje glasova od prosečno potrebnog broja po jednom mandatu u 17 izbornih jedinica od kojih su 3 na Kosovu, a 5 u Vojvodini. Najzad, u ovim izbornim jedinicama SRS je osvojila 62 od ukupno 82 mandata koliko je osvojila ova politička stranka ili 76 % od ukupnog broja mandata koji su pripali SRS.

Najzad, SPO je sa manje glasova od prosečnog broja glasova osvojila mandate u šest izbornih jedinica od kojih je jedna na Kosovu, a dve u

Vojvodini. U ovim izbornim jedinicama kandidatske liste SPO osvojile su ukupno 12 od 45 mandata koliko je u raspodeli mandata osvojio SPO, ili 27% mandata.

**ZAKLJUČAK:** Preko polovine (oko 60%) od ukupnog broja osvojenih mandata politička grupacija SPS-JUL-ND osvojila je uz manji broj glasova od prosečno potrebnog broja glasova po jednom mandatu. SRS je tri četvrtine od ukupnog broja osvojenih mandata osvojila uz manji broj glasova od prosečnog broja glasova po jednom mandatu. SPO je svega četvrtinu osvojenih mandata izborila manjim brojem glasova od prosečno potrebnog broja glasova po jednom mandatu.

Uvid u izborne rezultate po pojedinim izbornim jedinicama imajući u vidu glasove koje su osvojile pojedine kandidatske liste, kao i broj mandata koji im je na osnovu osvojenih glasova pripao pokazuje da postoje određene razlike među pojedinim izbornim jedinicama. Radi lakše analize mogu se izdvojiti četiri grupe izbornih jedinica. U prvoj grupi su izborne jedinice u kojima je sa manje od 10.000 glasova bilo moguće osvojiti poslaničko mesto. Drugoj grupi pripadaju izborne jedinice u kojima je za jedno poslaničko mesto bilo potrebno dostići između 10.000 i 15.000 glasova. Treća grupa obuhvata izborne jedinice u kojima je bilo potrebno između 15.000 i 20.000 glasova za osvajanje poslaničkog mandata. Najzad, u četvrtoj grupi su izborne jedinice u kojima je za jedan poslanički mandat bilo potrebno više od 20.000 glasova.

– Izborne jedinice u kojima je za poslanički mandat bilo dovoljno osvojiti do 10.000 glasova.

Politička grupacija SPS-JUL-ND je u 4 izborne jedinice sa manje od 10.000 glasova po jednom mandatu osvojila ukupno 26 mandata, što iznosi približno jednu četvrtinu ukupnog broja mandata koji su pripali kandidatskim listama SPS-JUL-ND.

SRS je u tri izborne jedinice osvojila ukupno 7 mandata (oko 9% mandata koji su pripali listama SRS) sa manje od 10.000 glasova.

SPO je osvojila samo jedan mandat (oko 2% svojih mandata) u jednoj izornoj jedinici sa manje od 10.000 glasova po mandatu.

Od ukupno 34 mandata koji su osvojeni sa manje od 10.000 glasova po jednom mandatu najveći procentualni udeo ima SPS-JUL-ND (76%), SRS ima oko 20%, a SPO manje od 3%.

– Izborne jedinice u kojima je za poslanički mandat bilo potrebno između 10.000 i 15.000 glasova.

U deset izbornih jedinica, politička grupacija SPS-JUL-ND osvojila je ukupno 39 (odnosno 35% od ukupno osvojenih mandata), na bazi osvojenih glasova čiji se broj kretao između 10.000 i 15.000.

SRS je u 14 izbornih jedinica osvojio čak preko polovine ukupnog broja osvojenih mandata (56%), ili 46 mandata, a da je za jedan mandat bilo potrebno između 10.000 i 15.000 glasova.

SPO je u pet izbornih jedinica sa 10.000 do 15.000 glasova osvojila ukupno 11 mandata, što je blizu jedne četvrtine ukupnog broja mandata koji su osvojile liste ove političke stranke.

Od ukupno 96 mandata koliko je osvojeno u ovim izbornim jedinicama SPS-JUL-ND osvojila je 40% mandata, SRS 56% mandata, a SPO 11% mandata.

– Izborne jedinice u kojima je za jedan poslanički mandat bilo potrebno osvojiti između 15.000 i 20.000 glasova.

U 13 izbornih jedinica politička grupacija SPS-JUL-ND osvojila je 41 poslanički mandat (37% u odnosu na ukupan broj mandata koji je osvojila ova grupacija), a da je kandidatskim listama u tim izbornim jedinicama bilo potrebno između 15.000 i 20.000 glasova.

SRS je u 9 izbornih jedinica za jedan mandat morala osvojiti između 15.000 i 20.000 glasova. Na osnovu takvog broja glasova kandidatskim listama SRS u ovim izbornim jedinicama pripalo je ukupno 24 mandata (oko 30% od ukupnog broja osvojenih mandata).

Kandidatskim listama SPO je u 11 izbornih jedinica pripalo ukupno 23 mandata (preko 50% od ukupnog broja mandata koji je osvojila ova politička stranka), a da je pri tom za jedan mandat bilo potrebno osvojiti između 15.000 i 20.000 glasova.

Od ukupno 87 mandata koliko je osvojeno u ovim izbornim jedinicama 47% su mandati SPS-JUL-ND, 27% mandata je pripalo SRS, a 26% mandata osvojio je SPO.

– Izborne jedinice u kojima je za osvajanje mandata bilo potrebno preko 20.000 glasova

Preko 20.000 osvojenih glasova po jednom poslaničkom mandatu bilo je potrebno političkoj grupaciji SPS-JUL-ND u dve izborne jedinice u kojima

je ova grupacija osvojila 4 poslanička mesta (manje od 4% od ukupnog broja mandata koji je osvojila).

SRS je pet mandata (oko 6% od ukupno osvojenih mandata) osvojila u tri izborne jedinice u kojima je kandidatskoj listi SRS bilo potrebno preko 20.000 glasova.

Najzad, kandidatske liste SPO su u sedam izbornih jedinica osvojile ukupno 10 mandata (20% od ukupno osvojenih mandata), a za svaki od tih mandata bilo je potrebno preko 20.000 glasova.

U izbornim jedinicama u kojima je sa preko 20.000 glasova osvojen mandat osvojeno je ukupno 19 mandata od kojih su liste SPS-JUL-ND dobile oko 11% mandata, liste SRS oko 28%, a liste SPO čak preko 50%.

Sa manje od prosečno potrebnog broja glasova liste SPS-JUL-ND osvojile su približno 59% od ukupno osvojenih mandata, liste SRS oko 65%, a liste SPO oko 27% mandata. Sa više od prosečno potrebnog broja glasova po mandatu liste SPS-JUL-ND osvojile su oko 41% mandata, liste SRS oko 35% mandata, dok su liste SPO osvojile čak 73% od ukupnog broja osvojenih mandata.

**ZAKLJUČAK:** Sa manje od opšteg prosečnog broja glasova potrebnih za osvajanje jednog poslaničkog mandata procentualno najveći broj (preko polovine) mandata osvojile su kandidatske liste SRS. Neznatno manje (takođe preko polovine osvojenih mandata) je procentualno učešće lista SPS-JUL-ND. Liste SPO osvojile su samo četvrtinu od ukupno osvojenih mandata sa manje od prosečno potrebnog broja glasova po jednom mandatu. Sa više od opšteg prosečnog broja glasova po jednom mandatu najviši procentualni udeo imaju liste SPO (tri četvrtine mandata od ukupno osvojenih). Liste SRS osvojile su približno trećinu mandata uz veći broj glasova od opšteg prosečnog broja glasova po mandatu. Najzad, liste SPS-JUL-ND su sa više osvojenih glasova od prosečno potrebnog broja glasova po jednom mandatu, osvojile nešto preko jedne trećine mandata.

## 8. Ogled o tri izborne jedinice na Kosovu

U tri izborne jedinice na Kosovu u biračke spiskove upisano je 12,82% od ukupnog broja birača u Republici. Od tri izborne jedinice koliko ih je



formirano na području Kosova, dve pripadaju tipu velikih izbornih jedinica, a jedna izbornim jedinicama srednje veličine. Na Kosovu se nalazi ujedno i najveća izborna jedinica Peć u kojoj se bira 14 poslanika i koja je više od dva puta veća od izbornih jedinica (Subotica, Vrbas, Sombor, Smederevo i Prokuplje) ili dva puta veća od izbornih jedinica (Valjevo, Požarevac, Jagodina, Čačak i Leskovac).

Odaziv birača na izbore u ovim izbornim jedinicama je mali (ispod 20%) zbog neizlaska Albanaca na izbore. Otuda se u ovim izbornim jedinicama može očekivati osvajanje mandata sa znatno manje osvojenih glasova u poređenju sa ostalim izbornim jedinicama. Tako je za jedan poslanički mandat u ovim izbornim jedinicama bilo potrebno prosečno oko 5 000 glasova što je samo četvrtina glasova u poređenju sa opštim prosečnim brojem glasova potrebnim za osvajanje jednog mandata (15.863).

Ukupno 156.587 glasova (zbir glasova koji su u ovim izbornim jedinicama postale liste SPS-JUL-ND, SRS i SPO) čini 3,8% od ukupnog broja birača koji su izašli na izbore. Broj poslanika koji se bira u ovim izbornim jedinicama je 32 što čini 12,8% od ukupnog broja poslanika u Narodnoj skupštini. Disproporcije i odstupanja u odnosu glasovi – mandati u ovim izbornim jedinicama su izrazita. To pokazuje odnos između potrebnog broja glasova za osvajanje jednog poslaničkog mandata u ovim izbornim jedinicama (4.893) prema potrebnom broju glasova za osvajanje jednog poslaničkog mandata u ostalim izbornim jedinicama (17.394).

U ovim izbornim jedinicama kandidatske liste SPS-JUL-ND osvojile su ukupno 111.182 glasa, što čini 3,04% od ukupno datih glasova na izborima. Od 32 raspoloživa poslanička mesta, kandidatskim listama SPS-JUL-ND je pripalo 24 mandata. Od ukupno 110 mandata koliko su u izborima osvojile liste SPS-JUL-ND 24 mandata su osvojena u ove tri izborne jedinice, što čini nešto manje od četvrtine od ukupno osvojenih mandata. Preostalih 86 mandata osvojeni su u ostalih 26 izbornih jedinica, u proseku 3 u svakoj od izbornih jedinica. Dakle, ukupno 7,85% (111.182) od ukupnog broja birača koji su svoje glasove dali kandidatskim listama SPS-JUL-ND, birači u ove tri izborne jedinice doneli su ovoj političkoj grupaciji približno 22% od ukupno osvojenih mandata. Preostalih 78% mandata počiva na glasovima 92,15% (1.304.274) birača koji su svoje poverenje poklonili kandidatima sa lista SPS-JUL-ND.

**ZAKLJUČAK:** U izbornim jedinicama na Kosovu glasovima manje od 1/10 birača koji su glasali za liste SPS-JUL-ND osvojena je približno 1/4 od ukupnog broja mandata koliko je osvojila SPS-JUL-ND,

**dok su preostale 2/3 mandata osvojena glasovima od preko 92% birača naklonjenih kandidatima sa lista SPS-JUL-ND.**

U istim izbornim jedinicama drugoplasirane su kandidatske liste SRS kojima je osvojenih ukupno 34.183 glasa obezbedilo ukupno 7 poslaničkih mandata.

Kandidatskim listama SPO svoje glasove je dodelilo 11.222 birača u ove tri izborne jedinice. Na osnovu osvojenih glasova listi SPO pripao je jedan poslanički mandat.

Ovakva izborna geografija utiče na osnovna obeležja izbornog sistema i rezultat izbora. U proporcionalnim izbornim sistemima sistemom raspodele mandata moraju se osigurati dva podjednako značajna načela:

– Prvo, načelo jednakosti biračkog prava (princip jedan čovek – jedan glas) koje se obezbeđuje podelom biračkog tela u izborne jedinice;

– Drugo, načelo proporcionalnosti po kome je neophodna srazmera između procentualnog udela kandidatske liste u broju osvojenih glasova i njenog procentualnog udela u raspodeli mandata.

Sledeći primeri i poređenja ilustruju odstupanja od načela proporcionalnosti.

Ako se uporede glasovi dati listama koalicije „Vojvodina”, koje su osvojile 112.215 glasova u sedam izornoj jedinica u Vojvodini sa glasovima datim listama SPS-JUL-ND u izbornim jedinicama na Kosovu (111.182), tada je koalicija „Vojvodina” osvojila za preko 1.000 glasova više. Ako se uporedi broj osvojenih mandata po osnovu datih glasova uočavaju se odstupanja. Sa približno istim brojem glasova koalicija „Vojvodina” je osvojila 4 mandata dok su listama SPS-JUL-ND pripala 24 mandata. Prosečan broj glasova po jednom mandatu (oko 28.000) za koaliciju „Vojvodina” je bio preko pet puta veći od prosečnog broja glasova po jednom mandatu za liste SPS-JUL-ND na Kosovu (oko 5.000).

Socijaldemokratiji, pak, sa osvojenih preko 100.000 glasova nije pripalo ni jedno poslaničko mesto.

**ZAKLJUČAK:** Izborna geografija i rezultati izbora ukazuju na odstupanja od načela proporcionalnosti, odnosno od principa po kome je za proporcionalne izborne sisteme bitno obeležje uspostavljanje sraz-

mere između procentualnog udela u glasovima i procentualnog udela u mandatima. Kako pokazuje analiza oba bitna načela izbora – jednakost biračkog prava i srazmernost u predstavljanju nisu obezbeđena.

Odnos glasovi – mandati po pojedinim kandidatskim listama je sledeći:

Lista	glasovi %	mandati %
SPS-JUL-ND	34,25%	44%
SRS	28,07%	32,8%
SPO	19,20%	18%
Koalicija „Vojvodina”	2,72%	1,6%
SVM	1,23%	1,6%
Lista za Sandžak	1,2%	1,2%
Preševo-Bujanovac	0,34%	0,4%
Demokratska alternativa	1,47%	0,4%

Pozitivna razliku u korist mandata beleže liste SPS-JUL-ND (9,75%), SRS (4,73%) i SVM (0,37%), dok je neznatna negativna razlika kod lista SPO (0,80%), koalicije „Vojvodina” (1,12%) i Demokratske alternative (1,07%).

## 9. Uticaj D’Ontovog pravila preračunavanja glasova u mandate na izborni rezultat

Izvestan uticaj na konačnu raspodelu mandata na bazi glasova koji su osvojile pojedine liste imalo je nesumnjivo i D’Ontovo pravilo. To je posebno slučaj u situaciji kada samo mali broj glasova, čak nekoliko glasova presudno utiču na osvajanje mandata.

Primer izbornog rezultata u izornoj jedinici (14) Smederevo ilustruje ovu vrstu odstupanja.

U ovoj izornoj jedinici bira se 6 poslanika:

Lista SPS-JUL-ND osvojila je 46.666 glasova,

Lista SRS osvojila je 30.473 glasa,

Lista SPO je osvojila 30.283 glasa.

Na osnovu osvojenih glasova listi SPS-JUL-ND pripalo je 3 mandata, listi SRS 2, dok je listi SPO pripao jedan mandat.

Izborni količnici

lista SPS-JUL-ND	lista SRS	lista SPO
46.666	30.473	30.283
23.333	15.236	15.141
15.555	10.158	10.094
11.666	7.618	7.571
9.333	6.095	6.075
7.778	5.079	5.047

Šest najvećih količnika su:

46.666 (SPS-JUL-ND) = prvo poslaničko mesto

30.473 (SRS) = prvo poslaničko mesto

30.283 (SPO) = prvo poslaničko mesto

23.333 (SPS-JUL-ND) = drugo poslaničko mesto

15.555 (SPS-JUL-ND) = treće poslaničko mesto

15.236 (SRS) = drugo poslaničko mesto

Nakon raspodele svih 6 mandata SPS-JUL-ND dobija 3, SRS 2, a SPO 1 poslanički mandat. Primer pokazuje borbu koja se između ove tri liste vodila oko raspodele poslednjeg – šestog mandata. U konkurenciji za ovaj mandat su lista SPS-JUL-ND sa 15.555 glasova, lista SRS sa 15.236 glasova i lista SPO sa 15.141 glasa. Kako iz primera sledi SPS-JUL-ND osvaja poslednji neraspoređeni mandat (svoj treći mandat) sa neznatnom prednošću (319 glasova) u odnosu na glasove date listi SRS, koja sa 15.236 glasova osvaja svoj drugi mandat u ovoj izbornoj jedinici. Lista SPO koja sa 15.141 glasom zaostaje za listom SPS-JUL-ND za 141 glas, a za listom SRS samo 95 glasova nije uspela da osvoji još jedan mandat.

## 10. Koga ovakva izborna geografija favorizuje, a kome ne odgovara

Novoformirane izborne jedinice favorizuju veće političke stranke, među kojima posebno vladajuću levu koaliciju političkih stranaka. One su prihvatljive i za političke stranke čiji su birači skoncentrisani na određenim područjima, pa izborna jedinica „bunker” formirana na tom području donosi siguran mandat. Veći broj izbornih jedinica izrazito je nepovoljan za srednje (npr. Demokratska stranka Srbije, Demokratska stranka) ili manje političke stranke (npr. Građanski savez) čiji su birači relativno ravnomerno raspoređeni na čitavom području Republike, jer se glasovi dati njihovim listama cepaju na više izbornih jedinica, od kojih ni u jednoj od izbornih jedinica ne dosežu potreban procentualni prag glasova za osvajanje poslaničkog mandata.

## ANALIZA SREDSTAVA INFORMISANJA U PREDIZBORNOM PERIODU U SRBIJI

U skladu sa osnovnim ciljem – unapređenje slobodnih, demokratskih i poštenih izbora, CeSID posebnu pažnju posvećuje posmatranju predizbornih aktivnosti pri čemu osobito važnu ulogu imaju sredstva informisanja građana, potencijalnih birača. Objektivno, svestrano i potpuno informisanje građana je svakako jedan od bitnih uslova demokratskih i fer izbora. Po našem mišljenju zato je potrebno da mediji zadovolje nekoliko osnovnih uslova. Prvo i glavno, smatramo da ponašanje po demokratskim pravilima igre u izbornoj trci političkih stranaka pretpostavlja **ravnopravnu zastupljenost, jednak kvalitativni tretman stranaka i nepristrasnost u informisanju**. Drugo, sredstva informisanja imaju važnu ulogu u **podizanju nivoa izborne kulture, upoznavanju građana sa izbornim uslovima i izbornim pravima i dužnostima**. Konačno javna glasila su dužna da građanima **predoče sve relevantne događaje u predizbornom periodu i okolnosti** pod kojima se izborni proces vrši.

U našem društvu koje nema izgrađenu demokratsku izbornu kulturu i svest o izborima kao normalnom procesu smenljivosti vlasti, uloga sredstava informisanja je izuzetno odgovorna, iako ne i odlučujuća za ishod i rezultate izbora. Sledstveno pomenutim pretpostavkama saradnici CeSID-a su prikupili i analizirali priloge koji se neposredno odnose na izborni proces u Srbiji objavljene u određenim informativnim glasilima u vremenskom periodu od 25. avgusta 1997. do 18. septembra 1997. godine (do tzv. izborne tišine). Na izbor medija uticala su dva kriterija: tiraž, odnosno raspostranjenost glasila, i tzv. pripadnost, odnosno uobičajena podela na državne i slobodne, nezavisne medije. Tako su od dnevne štampe analizirani prilozi objavljeni u listovima „Politika”, „Naša borba”, „Večernje novosti” i „Blic”, a od elektronskih medija RTS 1, RTS 2 i Studio B.

Izbor stranaka čija se aktivnost pratila u pomentim medijima činile su samo parlamentarne stranke: SPS, JUL, ND, (leva koalicija, odnosno blok

levih snaga), DS, GSS, DSS ( blok bojkota ), SPO, SRS, i KVOJ (Koalicija „Vojvodina”). Treba napomenuti da je u klasifikaciji Koalicije levih snaga i Jugoslovenske levice (JUL) bilo teško praviti razliku zato što je po pravilu JUL najčešće svoju identifikaciju stavljao pod zajednički naziv Koalicija levice. Ponekad su to isto činili i SPS i ND, ali su pritom naglašavali i svoju posebnost.

Uprkos preporukama Nadzornog odbora za praćenje izbora, Ministarstva za informisanje Republike Srbije, preporuka OEBS-a i saopštenja stranaka u kojima se izražava zadovoljstvo medijskim predstavljanjem predizborne kampanje, podaci kojima raspolaže CeSID, pokazuju da pomenuti ciljevi nisu postignuti i da medijska slika predizbornog perioda nije svestrana, a još manje objektivna.

Ovako uopšten i izričit iskaz zahteva prikaz podataka i analizu svakog javnog glasila pojedinačno, pre svega zato što postoje određene razlike među njima u odnosu na sve tri pretpostavke potrebne da bi se ostvarila dobra informisanost građana o izborima i predizbornoj kampanji u kojoj stranke učestvuju.

## Politika

Smatramo da je prirodno i logično da analizu započnemo sa najstarijim, najtiražnijim dnevnim listom u Srbiji, koji pripada vrsti izrazito opredeljenih državnih glasila. List „Politika” ima dugu tradiciju, veliki uticaj na formiranje javnog mnjenja i mnogi smatraju da zbog toga spada u red tzv. „nacionalnih institucija”. Međutim novija istraživanja praćenosti medija poslednjih godina pokazuju da je to još uvek list koji je u vrhu najčitanijih listova, ali i da građani smatraju da je izrazito naklonjen vladajućem režimu, da „prećutkuje događaje” i „ne doprinosi razvoju demokratije”.

Podaci dobijeni posmatranjem priloga u predizbornom periodu nažalost su potvrdili izrazitu opredeljenost i neobjektivnost lista „Politika”. U periodu od 25. avgusta –18. septembra 1997. god. ovaj list je u posebnoj rubrici pod nazivom Izbori, a i izvan nje, objavio 691 priloga posvećenih aktivnostima političkih partija koje su bile predmet naše analize. Ovaj broj priloga premašuje ukupan broj priloga objavljenih u ostala tri dnevna lista („Naša borba”, „Večernje novosti” i „Blic”). Broj članaka iz nedelje u nedelju je rastao, da bi pred samu izbornu tišinu premašio svaku nedelju posebno: prve nedelje (25.8–31.8) objavljeno je 126; druge nedelje (1. septembra – 7.

septembra) objavljeno 160; u trećoj (8. septembra –14. septembra) čak 240 priloga; poslednja četiri dana pred izbornu tišinu (15. septembra –18. septembra) objavljeno je 165 priloga. Napominjemo da mnogobrojni prilozi posvećeni aktivnostima državnih funkcionera u kojima se nije na bilo koji način isticala partijska pripadnost (partijske izborne parole, slogani, partijski simboli, apeli biračima i sl.) nisu bili predmet analize. Međutim kako se približavao dan izbora tako se povećavala aktivnost državnih funkcionera, koji su bili na svim mestima: bolnicama, školama, dečijim domovima, delili humanitrane priloge, kutije cipela čitavim selima, stipendije studentima, pakete penzionerima i dr. Otvaranje puteva, asfaltiranje ulica, vodovoda, gasovoda, cevovoda, primena novih tehnologija i sl. trebalo je da pokaže kako je prethodna državna vlast dobro radila svoj posao. List „Politika” je predano obaveštavao svoje čitaoce o svakom takvom događaju u najmanjem i najzabitijem mestu ili mesnoj zajednici. Lako je pretpostaviti koliko bi se uvećao broj priloga i prostor posvećen izbornim aktivnostima vladajuće partijske koalicije da su i ovi prilozi, bez vidljivih partijskih obeležja uzeti u obzir kada smo vršili analizu. S druge strane, u rubrici „Izbori” svoje mesto našli su i oni prilozi u kojima državni službenici, ministri, rade svoj redovni posao (npr. otvaraju zgradu suda, ili prišustvuju otvaranju novih odeljenja škole, „Politika”, 17. septembar 1997 god.). Takođe, prema pisanju „Politike”, visoki funkcioneri vladajuće partije bili su u predizbornoj kampanji na svakom mestu. Tako je generalni sekretar SPS-a, Gorica Gajević pustila u saobraćaj novoasfaltiranu ulicu na Novom Beogradu, gde je inače bila nosilac liste Koalicije levih snaga („Politika”, 11. septembar 1997). Svečanom otvaranju benzinskih pumpi, Jugopetrol i Beopetrol, prisustvuju visoki funkcioneri SPS i JUL piše u „Izborama” („Politika”, 18. septembar 97). Ako se ove činjenice uzmu u obzir onda je potpuno jasno zašto od ukupnog broja priloga (691) Koalicija levih snaga (u daljem tekstu Levi blok, L.B.) ima 406 priloga, a svim ostalim strankama i koalicijama posvećeno je samo 285 priloga. Prema ukupnoj površini izraženoj kvadratnim santimetrima L.B. je dobio 64,69% od celokupne površine posvećene izborima. Ako se uzme u obzir da je samo 5,30% prostora bilo posvećeno bloku stranaka koje su bile za bojkot izbora, KVOJ u 3,99%, dok su druge dve velike parlamentarne stranke, SPO sa 17,17% i SRS sa 8,85% bile zastupljene, onda je jasno da „Politika” nije poštovala princip ravnomerne zastupljenosti stranaka.

Međutim sam kvantitet priloga nije dovoljan pokazatelj pristrasnosti određenog medija. Da bi se o tome donela valjana ocena neophodna su bar još dva merila: način predstavljanja političkih stranaka u priložima (aktivno, neposredno ili pasivno, posredno) i vrednovanje aktivnosti političkih partija



u objavljenom prilogu, pozitivna odnosno negativna konotacija, ili nepristrasna informacija (ocena rejtinga priloga je u granicama od +2 do -2). Tako je L.B. dobio čak 79,17% aktivnog predstavljanja u priložima, a sve druge stranke zajedno samo 20,83%. Pristrasnost je posebno iskazana prema strankama koje bojkotuju izbore: aktivno su predstavljene samo sa 0,35%, dok pasivno, preko komentara novinara ili izjava funkcionera drugih stranaka 19,61%. Najviše prostora u pasivnom predstavljanju dobio je SPO, čak 35,37% čime je naizgled ispunjen princip ravnomerne zastupljenosti stranaka. Najočitiiji primer pristrasnosti se ogleda u podatku da od 406 priloga posvećenih Bloku levih stranaka samo dva (2) imaju negativnu konotaciju, 316 priloga su sa pozitivnom konotacijom, dok nepristrasni pristup, informativni karakter imalo je samo 88 priloga. Najčešće se već u samim naslovima izražava afirmativni karakter ovih priloga: „Budućnost Srbije leži u levoj opciji”; „Koalicija levice i građana put u budućnost” (9. septembar 97); „Desnica nesposobna i leвица može da se nada potpunom uspehu” (18. septembar 97).

Blok bojkota izbora je imao ukupno 41 priloga, negativno ocenjenih čak 35, a samo su dva bila pozitivna. SPO je ukupno posvećeno 136 priloga, uglavnom negativne konotacije (57), pozitivnih (23), a 56 informativnog, nepristrasnog pristupa. SRS kao velika parlamentarna stranka imala je manje priloga od SPO, samo 72, od čega je najveći broj bio informativnog karaktera, dakle bez određene pozitivne ili negativne konotacije (49). KVOJ je ukupno imala 36 priloga, od čega je čak 20 bilo negativno predstavljenih.

Zapaženo je da je „Politika” imala izuzetno malo novinarskih komentara, ali da su zato korišćeni drugi načini kvalifikovanja stranaka koje učestvuju u izborima. Najčešće kada se o L.B. radi, „Politika” je objavljivala mnogobrojne podrške drugih minornih stranaka (npr. Radikalna stranka Nikola Pašić), raznih udruženja, skupština npr. penzionera, raznih saveza boraca, sindikata i sl. S druge strane negativne ocene opozicionih stranaka, iskazane već u naslovima, najčešće su bile jedina sadržina predizbornih promocija i saopštenja drugih opozicionih stranaka, koje je „Politika” objavljivala. Pažljivo čitanje priloga pokazalo je da je, bar što se tiče onoga što je ovaj list prezentovao, oštrica kritike postojala samo između opozicionih stranaka. Tako su građani obavještavani da se „vlast Beograda obrukala”; da „SPO nema nikakav program”; ili „SPO neozbiljno shvata probleme Srbije”; da „SRS vodi Srbiju u propast” i slične međusobne optužbe opozicionih stranaka. U listu „Politika” nije bilo kritike vlasti. Takođe i ovaj put u cilju diskredito-

vanja opozicionih stranaka objavljivani su prilozi iz druge štampe sa negativnom konotacijom, koja je ovaj put imala naslov „Beogradska štampa o predizbornim aktivnostima.”

Opređenost „Politike” se takođe ogledala u selektivnom izboru priloga koji informišu građane o incidentnim situacijama u predizbornoj kampanji. Po pravilu je samo obaveštavala o onim događanjima u kojima su pristalice vladajućeg levog bloka bile maltretirane ili povređene. Učešće policije, upotreba sile, privođenja, pritisci na pristalice opozicije, nisu bili predmet novinarskih priloga u „Politici”. U ovim situacijama list se direktno stavljao na stranu L.B. Tako je objavljen novinarski komentar posvećen nasilničkom ponašanju dela opozicije, pristalica koalicije „Zajedno” u vreme zimskih demonstracija, nasilju na kontramitingu 24. decembra 1996. god. i nasilničkom ponašanju na dan proglašenja Slobodana Miloševića za predsednika SRJ, i na kraju nasilju na mitinzima u Čačku i Nišu (14. septembra 97).

Da bi se stekla potpuna slika važno je navesti da „Politika” nije preteranu pažnju obraćala saopštenjima ili kritikama stranaka i nevladinih organizacija upućenih toku izbornog procesa, mogućoj manipulaciji glasačkim listićima, protestima upućenim Izornoj komisiji, kritici medija i sl. (CeSID takođe raspolaže podacima koji se odnose na ova pitanja). S pravom se može zaključiti da su čitaoci „Politike” u velikoj meri dobili pristrasnu, nerealnu i nepotpunu sliku o izborima u Srbiji.

## Naša borba

List koji otvara prvu stranicu nezavisne, slobodne štampe u Jugoslaviji, nema veliki tiraž, ali koji bez sumnje ima veliki ugled i uticaj među opoziciono orijentisanim građanima pretežno srednjeg sloja, inteligencije i studenata. Prema istraživanjima praćenosti medija to je list kome se veoma veruje i koji se zbog ozbiljnosti priloga veoma uvažava.

Osobnost priloga „Naše borbe” u predizbornom periodu bila bi veliki broj novinarskih analiza, komentara, priloga u kojima se građani upoznaju sa svojim izbornim pravima. Takođe znatan broj priloga posvećen je izbornim uslovima, toku izborne kampanje i svim okolnostima u kojima se ona događa.

U periodu u kome je CeSID pratio medije „Naša borba” je o izborima objavila 318 priloga, dva puta manje od „Politike”. Takođe za razliku od „Politike”, u „Našoj borbi” nije bilo primetnog povećanja priloga iz nedelje

u nedelju kako se približavao dan izbora. Na osnovu raspoloživih podataka zapaženo je da nema većih razlika u predstavljanju stranačkih aktivnosti. Izuzetak je prva nedelja kada najveći prostor dobijaju stranke koje su se izjasnile za bojkot izbora (32%), zatim slede stranke Levog bloka (30%), KVOJ (15%), SPO (14%), i konačno SRS (9%). U narednom vremenskom periodu redosled se menja utoliko što prvo mesto zauzima L.B. a iza njega je blok bojkota izbora. U ukupnoj zastupljenosti Levi blok ima 37,01%, Bojkot dobija 26,22%, SPO 17,85%, KVOJ 10,88% i na kraju SRS 8,04% od ukupne površine posvećene izbornoj kampanji. Ako se posmatra pojedinačna stranačka zastupljenost onda je na prvom mestu SPO, a iza njega SPS, odnosno Leva koalicija u kojoj se najčešće krije JUL zajedno sa SPS. Međutim ukoliko se posmatra način informisanja o stranačkoj aktivnosti, redosled stranaka nije isti: SPO je prvi na rang listi aktivne zastupljenosti (19,56%), a zatim slede druge opozicione stranke, KVOJ (16,55%), DS (14,85%). Kao veća parlamentarna stranka SRS je pri kraju rang liste (3,43%) zajedno sa ND i JUL. Podaci o karakteru i sadržini priloga pokazuju da u „Našoj borbi” u celini preovlađuju prilozima bez određene konotacije, bilo pozitivne, bilo negativne. Izuzetak čine prilozima posvećeni SPS i Levoj koaliciji: od 114 priloga koliko ih je ukupno bilo, samo je 19 stavljeno u pozitivan kontekst, dok je 51 dobilo negativnu konotaciju. Kao pojedinačna stranka SPO ima i najveći prostor i najveći broj priloga (68). U oceni kvaliteta priloga posvećenih ovoj stranci preovlađuje ujednačeni pristup, 19 je pozitivne konotacije, 14 negativne, a najviše, 34, je informativnog karaktera. Slično je stanje i sa DS: od 42 priloga najviše je neutralnih, 26, pozitivnih i negativnih je isti broj, po 8. Slično je stanje i sa SRS koja, videli smo, ima manji broj priloga od drugih velikih parlamentarnih stranaka, ukupno 27, od čega je negativnih bilo 9, pozitivnih 1, a neutralnih 17 priloga.

Opšti zaključak je da je „Naša borba” imala prema svim strankama uravnotežen kvalitativan pristup. Najviše priloga u celini (više od 55%) bilo je nepristrasnog, informativnog karaktera. Izuzetak je bio Levi blok gde je negativni rejting imalo čak 45% priloga, a neutralnih manje od 37%.

Uprkos ovakvom podatku „Naša borba” je daleko od takve vrste pristrasnosti i neobjektivnosti kakvu ispoljava list „Politika”.

Kako smo na početku istakli, glavna obeležja ovog lista su bila svesrano i potpuno informisanje o izborima, izbornoj kampanji, rezultatima ispitivanja aktivnosti medija u predizbornom periodu, edukativna uloga o izborima kao normalnom pravu građana da biraju i smenjuju vlast. Takođe, „Naša borba” je uredno obavestavala javnost o svim uočenim nepravilnostima u predizbornom procesu, saopštenjima, prigovorima, zahtevima RIK, Nad-

zornog odbora, specijalizovanih nevladinih organizacija i političkih stranaka. Sve priloge ove vrste kojih je bilo ukupno 95, poseduje CeSID i oni predstavljaju bogato iskustvo neophodno za buduću edukaciju posmatrača – volontera.

## Večernje novosti

Izuzetno popularni dnevni list kod širih društvenih slojeva, sa dugom tradicijom i velikim tiražom, te svakako spada u ona glasila koja imaju veliki uticaj na čitalačku publiku. Novija istraživanja praćenosti medija pokazuju da su zajedno sa „Politikom” na drugom mestu po broju čitalaca. U javnosti važi kao list koji je naklonjen režimu, a prema mišljenju dobijenom u poslednjim istraživanjima veliki broj ispitanih građana smatra da prilozi koje „Večernje novosti” objavljuju nisu uvek objektivni.

Prva konstatacija u vezi praćenosti predizborne kampanje bila bi da „Večernje novosti” znatno manje prostora posvećuju izborima: manje je priloga, ukupno 214, i svi su manjeg obima. Kratki informativni prilozi, svestrani, odmereni, daju relativno realnu sliku predizborne atmosfere u Srbiji uopšte. Iznenađuje obilje informacija o celokupnim događanjima u predizbornom procesu, bez preteranog ispoljavanja vrednosnih ocena ili novinarskih komentara. Jednostavno čitanjem kratkih, lapidarnih priloga mogla se dobiti potpuna slika o svim događanjima, bez obzira ko je u njima učestvovao. Interesantno je takođe navesti da se praćenjem „Večernih novosti” moglo saznati kako o velikim uspesima u svim oblastima društvenog života nastalih pod rukovodstvom postojeće vlasti, tako i o problemima i teškoćama svakodnevnog života. Jednostavno, predizborni period nije neki drugi, bolji život kako to izgleda ako se prate glavni državni mediji, „Politika” i RTS.

214 priloga su u čitavom vremenskom periodu ravnomerno raspoređena, a i ovde, kao i kod ostalih medija, po zastupljenosti prednjači Levi blok (57,53%). Ako se posmatra redosled pojedinačnih parlamentarnih stranaka onda je SPO prvi po rangu zastupljenosti (21,78%), zatim sledi SPS (15%), SRS (8,13%) i na kraju DS (5,40%). U celini, kao i drugi državni mediji „Večernje novosti” nisu davale veći prostor strankama koje su bojkotovale izbore (8,13%). Ali za razliku od drugih, u ovom listu nije bilo pristrasnosti ili tendencioznih priloga posvećenih ovim strankama. Podjednak broj aktivnog i pasivnog predstavljanja i najveći broj priloga bez posebne vrednosne konotacije, zatim dva puta veći broj pozitivnih od negativnih

priloga, pokazuju da su „Večernje novosti” odolele pritisku drugih režimskih glasila prema strankama u bojkotu. Ovakav, relativno odmeren i realan pristup karakteriše odnos „Večernjih novosti” i prema drugim opozicionim strankama. Priloženi podaci rečito pokazuju da je prosečna vrednost rejtinga za sve opozicione stranke, izuzev KVOJ (-0,71), bila oko nule (0,15), dakle bez izrazite opredeljenosti. Kada su u pitanju stranke Levog bloka, onda je stanje nešto drugačije, rejting je veći od jedan (1,25), ali za razliku npr. od „Politike”, u „Večernjim novostima” bilo je i priloga negativne konotacije.

Relativna objektivnost i korektnost „Večernjih novosti” u informisanju ispoljila se takođe u neselektivnom objavljivanju informacija o strankama, što je posebno padalo u oči kad su u pitanju bile stranke režima. Tako se moglo pročitati da su građane tukli policajci i kriminalci (13. septembra 97); da je građanin priveden zbog plakata o bojkotu (17. septembra 97); ili da su u Čačku pretučene pristalice SPO (12. decembra 97); deca dobijala besplatne ulaznice sa znakom levice (17. septembra 97) i sl.

## Blic

Nezavisni dnevni list, koji je za samo godinu postojanja postao prvi list po broju čitalaca iz svih društvenih slojeva kako to istraživanja praćenosti medija pokazuju, list kome se najviše veruje i koji zbog svoje objektivnosti „doprinosi razvoju demokratije”. Upravo zato pretpostavljamo, „Blic” ima i veliki uticaj na formiranje izbornog mnjenja građana – birača.

Istraživanje medija koje je izvršio CeSID u preizbornom periodu potvrdilo je opštu pozitivnu sliku o ovom listu i zasluženu reputaciju koju kod građana ima. Pre svega, iako je ubedljivo najmanje priloga i po broju i po obimu posvetio izborima, „Blic” je u tim priložima potpuno, svestrano i relativno objektivno informisao čitaoce kako o stranačkoj kampanji i promocijama kandidata, tako i o svim značajnim predizbornim događanjima. Bez ikakvih komentara novinara, na osnovu čitanja priloga mogle su se dobiti informacije o svim okolnostima i problemima koji su prethodili izborima: štampanje glasačkih listića, birački spiskovi, incidenti na mitinzima, fizički obračuni stranačkih pristalica, pritisci vlasti na glasače, upotreba policije, istraživanja medija o predizbornoj kampanji, saopštenja i primedbe stranaka i drugih vladinih i nevladanih organizacija o problemima koji se odnose na izborni proces.

Ukupno 149 priloga posvećeno stranačkoj aktivnosti u predizbornom periodu je ravnomerno raspoređeno u vremenskim periodima u kojima je CeSID vršio istraživanje medija. Ravnomernost broja priloga ukazuje da „Blic” nije podlegao pritiscima bilo koje političke stranke ili vladajuće državne strukture, već na izbore gleda kao na normalan demokratski politički čin. Dokazi u prilog prethodne tvrdnje su relativna ravnomerna zastupljenost stranaka i koalicija, aktivna i pasivna. Istine radi, jedino u slučaju SPO ima neznatnog odstupanja. Pojedinačna kvantitativna analiza stranaka pokazuje da je SPO bio u prednosti u odnosu na druge veće parlamentarne stranke, i u aktivnom i u pasivnom predstavljanju. Ta razlika je očita posebno u odnosu na SRS (SPO je u ukupnom obimu posvećenog prostora učestvovao sa 24,45%, a SRS samo 7,38%). Važan pokazatelj za ocenu aktivnosti lista „Blic” u ovom periodu je podatak koji pokazuje da nije bilo drastičnih razlika zastupljenosti u korist stranaka Levog bloka (38%). Stranke bojkota su takođe dobile, u odnosu na ostale parlamentarne stranke, odgovarajuće mesto i u ukupnom prostoru posvećenom izbornoj aktivnosti učestvovale sa 26,47%.

Za razliku od svih drugih listova koji su bili predmet analize, „Blic” pokazuje najviši stepen neutralnosti i objektivnosti. Najveći broj priloga u listu, za sve stranke je informativnog karaktera. Prosečni rejting svih stranaka za ukupan period posmatranja je nešto veći od nule: SPO (0,37%), Blok bojkota (0,20%), Levi blok (0,13%) i na kraju SRS (0,08%). Izuzetak je jedino KVOJ koja ima sve priloge (ukupno 5) predstavljene u pozitivnom kontekstu te je njen ukupan rejting 1,40%.

Uopšte najveće razlike između listova ispoljene su oko ocene rejtinga KVOJ, iako izuzev „Naše borbe” (10,88%), KVOJ u celini nije bila značajnije zastupljena (oko 3%).

Podaci pokazuju da je „Blic” korektno i svestrano informisao svoje čitaoce o predizbornoj kampanji glavnih parlamentarnih stranaka i priprem-nim fazama izbora. Međutim, „Blic” je malo pažnje posvetio priložima u kojima se govori o delatnosti institucija zaduženim za praćenje izbora (pri-medbe, prigovori, saopštenja i sl.) koji su takođe činili deo slike predizborne Srbije.

## Radio televizija Srbije

Istraživanje CeSID-a obuhvatilo je informativne emisije RTS 1 i RTS 2.

## RTS 1

Predmet israživanja na RTS 1 bile su tri informativne emisije: „Dnevnik” 1, „Dnevnik” 2 i „Dnevnik” 3.

Svi Dnevnici RTS 1 započinju reklamnim spotom SPS – Srbija u pokretu. Isti spot-slogan emituje se i na početku svakog priloga posvećenog SPS, odnosno strankama Levog bloka. Po pravilu informativni blok o izbornim aktivnostima stranaka počinjao je priložima posvećenim SPS ili JUL. Izuzetak je bio „Dnevnik” 3 kada su se na prvom mestu ponekad našle informacije o predizbornoj aktivnosti SPO. Vreme trajanja Dnevnika se povećavalo kako se približavala predizborna tišina, odnosno bližio dan izbora. Tako je umesto uobičajenih trideset minuta (prema postojećoj šemi), produžen na četrdeset pet minuta, a kada su emitovani prilozi o izuzetno značajnim uspesima naše državne politike u privredi ili bilo kojoj drugoj oblasti društvenog života, onda je to trajalo i čitav sat. Tako je pored tematskog bloka posvećenog izborima, u kome su glavni prilozi bile predizborne aktivnosti stranaka, promocije, mitinzi, saopštenja, postojao jedan novi tematski blok posvećen radu i ogromnim uspesima postojeće državne vlasti, odnosno vladajućih partija (SPS-JUL-ND). Aktivnost i normalan svakodnevni rad Vlade i vladinih službenika, direktora, članova ovih partija i partijskih funkcionera koji su istovremeno nastupali u ulozi stranačkih promotera dobili su enormno vreme u pomenutim informativnim emisijama. Gledajući ove emisije odista je izgledalo da je Srbija u pokretu konačno ušla u bolji život.

U metodološkom pogledu istraživanja zastupljenosti stranaka postavio se problem da li i kako odvojiti ta dva načina predstavljanja izborne aktivnosti. Stalo se na stanovište da je metodološki ispravnije da se predstave samo oni podaci iz priloga emitovanih u izbornom bloku gde su neposredno i otvoreno, bez „prikrivanja” izbornih stranačkih simbola i parola predstavljene političke stranke koje učestvuju na izborima. Ostaje saznanje da je na taj način realno umanjeno učešće vladajuće partije na RTS, koja se predstavljala svakodnevno preko svojih državnih funkcionera.

Međutim i ovakav metodološki pristup već na prvi pogled pokazuje da je Levi blok stranaka ubedljivo na prvom mestu zastupljenosti, odnosno da mu je posvećeno više od polovine vremena, 52,24%, izraženih u sekundama. Najviše je bilo priloga u kojima su ove stranke predstavljene direktno, putem žive reči. Blok levih snaga dobio je ukupno 22.293 sekundi „živog” govora, dok su sve druge stranke zajedno imale 11.590 sek. Od stranaka koje su se

izjasnile za bojkot izbora samo je DS bila spominjana, dakle pasivno predstavljena u dnevnicima RTS. Bukvalno DS nije dobila ni jednu jedinu sekundu žive reči. O potpunom eliminisanju aktivnosti DS i drugih parlamentarnih stranaka iz bloka bojkota svedoči podatak da ove stranke nisu bile predmet čak nijednog novinskog izveštaja u dnevnicima RTS. DS je samo bila predstavljena posredno, u saopštenjima i komentarima drugih stranaka i udruženja, obavezno u negativnom kontekstu. Negativni opšti rejting ove stranke za čitav period posmatranja bio je čak -1,86.

Kada se govori o zastupljenosti stranaka, posle Levog bloka (52,24%) na drugom mestu se nalazi SPO (25,71%), zatim sledi SRS (14,67%) i KVOJ (4,33%).

Dakle ako bi se moglo zaključiti da je u izvesnoj meri poštovano načelo zastupljenosti dve veće parlamentarne stranke (SPO i SRS) postavlja se pitanje kako su predstavljene opozicione stranke i kakav je sadržaj emitovanih priloga. Kao i drugim državnim medijima opozicione stranke prednjače na rang listi pasivnog predstavljanja, dakle o njima neko drugi govori. Prvi na listi takvih priloga je SPO (43,30%), zatim DS (20,38%), SRS (17,84%) i KVOJ (9,315%). Potpuno je različita slika u aktivnom predstavljanju, dakle direktnom emitovanju priloga. Tu je na prvom mestu Blok stranaka levice (59,84%), a zatim sledi SPO (22,60%), SRS (14,11%) i KVOJ (3,45%).

Prilozi opozicionih stranaka bez razlike u kvalitativnom smislu imaju negativan rejting, nasuprot strankama Leve koalicije. Levi blok ima pozitivni rejting (0,62). Najniži rejting ima DS (-1,86), a zatim slede SPO (-0,67) KVOJ (-0,51) i na kraju SRS (-0,09).

Najdostupniji i nagledaniji medij RTS 1, iako je dobio od većeg broja gledalaca kritike i negativne ocene, prema rezultatima poslednjih istraživanja praćenosti i objektivnosti, sigurno je za najveći deo građana jedini izvor informacija, te je stvarna uloga informativnog programa u formiranju javnog mnjenja u našim uslovima velika i izuzetno odgovorna. Istraživanje koje je CeSID sproveo i podaci sa kojima raspolaže pokazalo je da se RTS 1 izričito i neprikriveno opredelio da zastupa u izbornoj kampanji program i interese partija levice odnosno tzv. Levi blok. Očigledna i krajnja opredeljenost u najvažnijim informativnim emisijama (blok pod nazivom „Dnevnik”) bila je takva da se nije mogao naslutiti ni privid poštovanja proklamovanih predizbornih načela o jednakom predstavljanju političkih stranaka u javnim glasilima.



## RTS 2

Analiza predizbornih aktivnosti političkih stranaka na programu RTS 2 obuhvatila je podatke tri informativne emisije: „Srbija danas“, „Stranačka hronika“ i „Vesti“. Na osnovu ranijih istraživanja gledanosti moglo bi se pretpostaviti da ove emisije imaju znatno niži rejting gledanosti od „udarnih“ informativnih emisija RTS 1, posebno „Dnevnika“ 2. Međutim, specifičnost ovih emisija i usmerenost ka određenim lokalnim sredinama izuzetno su važne za formiranje izbornog mnjenja. Posebna emisija „Stranačka hronika“ emitovana posle „Dnevnika“ 2 definitivno je kompletirala sliku „navijačke“ uređivačke politike državne televizije. Podaci pokazuju da je RTS 2 u maloj prednosti u predstavljanju Levog bloka u odnosu na RTS 1. Stranke levog bloka dobile su 65,86% od celokupnog vremena posvećenog predizbornoj aktivnosti. Za sve ostale stranke i koalicije preostalo je 34,16%. Druga u rangi zastupljenosti je SPO sa 18,74%, zatim slede SRS sa 12,06%, KVOJ, 2,69% i na kraju stranke bojkota sa zanemarljivih 0,65%. Ako se imaju ovakvi podaci pred sobom onda je svaka izjava o ravnopravnosti medijskog predstavljanja, bez obzira od koga dolazila, bila čista obmana. Nema potrebe isticati da je i način predstavljanja bio prema istoj šemi svih državnih medija – u aktivnoj ulozi bile su stranke levog bloka (67,68%), a pasivna uloga je pripala opoziciji. Ako se uzme u obzir podatak koji pokazuje da su stranke Levog bloka bile predstavljene direktno, putem živog govora, ukupno sa 15.365 sekundi, dok su dve veće opzicione stranke, SPO i SRS ukupno imale 4.240 sek. KVOJ zanemarljivih 340 sekundi, očigledno je na čijoj je strani bila RTS 2. Krajnje ignorantski odnos je bio prema parlamentarnim strankama koje su se odlučile za bojkot izbora. Te stranke, kao i na RTS 1, nisu imale nijednu jedinu sekundu živog govora, niti je njihova aktivnost bila predmet nekog novinarskog izveštaja. Bile su predstavljene samo pasivno, posredno, u komentarima ili saopštenjima drugih stranaka i organizacija sa izuzetno niskom negativnom ocenom (rejting je -1,80).

Ocene stranačkih priloga ne pokazuju velika odstupanja od ocena drugih državnih medija. I ovde Levi blok ima pozitivan rejting (1,23). Pozitivan rejting, ali znatno niži ima i SRS (0,30). Negativne ocene dobile su KVOJ (-0,62) i SPO (-0,47).

## Radio televizija Studio B

TV stanica koja je u kratkom vremenskom periodu više puta menjala svoj status i svoju uređivačku politiku. Bez obzira na transformacije koje je doživljavala NTV – Studio B, uvek je imala svoje gledaoce, ali ne i isti ugled i uticaj. U predizbornom periodu, prema istraživanjima praćenosti medija smatrana je nezavisnom televizijom naklonjenoj opoziciji. Prema mišljenju ispitanika uprkos transformacijama koje je doživljavao u relativno kratkom vremenskom periodu, Studio B svojim informativnim programom doprinosi razvoju demokratije i podizanju političke kulture uopšte.

Predmet analize stranačkih aktivnosti bile su sledeće inormativne emisije: „Stranačke vesti”, „Vesti u 7” i „Vesti u 10”. Prvi opšti zaključak koji se na osnovu raspoloživih podataka može izvesti je da Studio B, u odnosu na dve državne TV stanice, izborima posvećuje znatno manje vremena. Šta to znači pokazuje nam podatak da je celokupno vreme u sekundama posvećeno izborima na Studiju B bilo 16.562 sekundi (sve stranke i svi načini predstavljanja), dok je samo Levi blok imao 22.293 sekundi živog govora na RTS 1 (jedna koalicija i jedan način predstavljanja). Međutim, podaci o zastupljenosti pojedinačnih stranaka i koalicija, pokazuju da je i Studio B ispoljavao izvesnu pristrasnost u njihovom predstavljanju. Pristrasnost se pre svega ogleda u vremenu i načinu predstavljanja stranaka. Kao dokaz mogu poslužiti podaci da je SPO kao pojedinačna stranka bio na prvom mestu zastupljenosti (37,64%), da je ova stranka takođe bila prva po rang u aktivnog predstavljanja (41,02%), i bila prva u emitovanju živog govora (5.268 sekundi). Drugi po redosledu zastupljenosti je bio Levi blok stranaka (29,07%), aktivno predstavljen sa 29,19% i 2.399 sekundi živog govora. Za razliku od državne televizije (RTS 1 i RTS 2) Studio B je emitovao priloge i informacije o strankama koje su se opredelile za bojkot izbora ali su i po zastupljenosti i po načinu predstavljanja, ove stranke pojedinačno bile u rang u niže od SPO, Levog bloka i SRS. U celini stranke bojkota su bile na trećem mestu (20,42% zastupljenosti, aktivno predstavljene sa 15,73% i sa 1.498 sekundi žive reči), dakle iza SPO, koji je imao prednost u svakom pogledu, i Levog bloka. SRS je na rang listi u pojedinačnom predstavljanju stranaka bio na trećem mestu, (10,49% zastupljenosti aktivnog predstavljanja 11,43% i 1.311 sekundi žive reči). Na samom kraju u svakom pogledu bila je KVOJ.

Na osnovu ovih podataka može se zaključiti da je Studio B jedini izuzetak u poštovanju načela jednakog predstavljanja stranaka napravio u

korist SPO. Međutim osobenost ove televizijske stanice ogledala se u emitovanju priloga bez izrazite vrednosne konotacije. U posmatranim emisijama ove televizijske stanice dominirali su prilozi informativnog sadržaja. Opšta ocena rejtinga svih tranaka bila je oko nule. Jedino se i ovde izdvajao SPO sa rejtingom nešto većim od drugih stranaka i koalicija (0,47). Slede zatim stranke bojkota (0,18), SRS (0), KVOJ (0) i na kraju Levi blok stranaka sa zamemarljivim negativnim rejtingom (-0,08).

Ako bi se pravilo poređenje sa glavnim informativnim emisijama državnih televizijskih stanica onda bi ispravan zaključak bio da je Studio B u potpunosti poštovao preporuke nadležnih državnih organa o jednakom medijskom predstavljanju stranaka u predizbornoj kampanji.

## Zaključak

Opšti zaključak na onovu podataka kojima CeSID raspolaže je da medijski uslovi nisu bili jednaki za sve stanke. U kršenju načela ravnornog i jednakog predstavljanja stranaka prednjačila su glasila pod kontrolom državne vlasti. Kao što se iz prezentiranih podataka vidi glavni državni mediji („Politika”, RTS 1 i RTS 2 ) pokazala su drastičnu pristrasnost u svakom smislu: zastupljenost stranaka, način predstavljanja i kvalitet priloga o aktivnosti stranaka. Selektivno prezentiranje informacija koje su se ticale izbornih uslova i predizborne atmosfere uopšte, takođe je pokazalo da su državna glasila prekršila principe o pravu građana na potpuno i objektivno informisanje („Večernje novosti” su, videli smo, u izvesnom smislu u odnosu na ostale, bile izuzetak). Kada se samih izbora i izbornog ishoda tiče možda „mediji nisu presudni za pobedu ili gubitak na izborima” kako izjavljuje na konferenciji za novinare u Pres-centru Jugoslovenske levice, prvi čovek zadužen za informisanje u SR Jugoslaviji, savezni sekretar za informisanje („Politika”, 18. septembar 97), ali, prema onome kako su se državni mediji ponašali, u to nisu verovali ni samo Ministarstvo za informisanje, a ni sam sekretar tog Ministarstva. Kako se to kod nas uobičajeno kratko i jasno kaže očigledan je bio „raskorak između reči i dela”.

Nezavisna glasila („Naša borba”, „Blic”, Studio B), za koje se smatra da su naklonjena opoziciji, svoju naklonjenost su ispoljavala u granicama dobrog ukusa i poštovanja principa demokratske medijske kulture.

## POSMATRANJE IZBORA

### Priprema CeSID-a za posmatranje izbora

Centar za slobodne izbore i demokratiju osnovan je na osnivačkoj skupštini 13. juna, a upisan je u Registar udruženja, društvenih organizacija i političkih organizacija, 7. avgusta 1997. godine. Parlamentarni i predsednički izbori u Srbiji zakazani su za 21. septembar. Bilo je neophodno užurbano raditi u tri najznačajnija pravca, sa tri komplementarna cilja:

1. upoznati širu javnost u Srbiji sa idejom domaćeg posmatranja izbora i sa postojanjem nove nevladine organizacije koja je osnovana upravo sa ciljem primene te ideje u SR Jugoslaviji, po prvi put, na septembarskim izborima u Srbiji;
2. dobiti ovlašćenje Republičke komisije za posmatranje izbora, tj. izbornih radnji;
3. okupiti i obučiti dobrovoljce za posmatranje izbora.

Izveštaj koji nudimo javnosti prati ove navedene pravce delatnosti.

#### *1. Predstavljanje CeSID-a javnosti Srbije – medijska kampanja*

Odmah posle upisa u Registar CeSID je uputio pismo političkim strankama, nevladinim organizacijama i svim medijskim kućama u SRJ. U pismu su navedeni osnovni ciljevi i zadaci CeSID-a i upućen je poziv na saradnju.

Javnost u Srbiji smo redovno obavestavali o svim aktivnostima CeSID-a i događanjima vezanim za naše nastojanje da s jedne strane, dobijemo status posmatrača na izborima i s druge strane, da pripremimo i obučimo dobrovoljce. Do prvog izbornog dana održali smo četiri konferencije za štampu, izdali

više saopštenja za javnost i uputili otvoreno pismo g. Zoranu Liliću. Osim toga, objavljeno je i više intervjua sa predstavnicima CeSID-a.

Pažnja sa kojom su mediji pratili naš rad i prostor koji su tome posvetili, učvrstili su nas u uverenju da je bilo krajnje vreme da se i u Srbiji otvori pitanje domaćih posmatrača. Impresivan *press-clipping* koji smo prikupili za manje od mesec dana govori da smo bili u pravu. Veoma smo zadovoljni i pažnjom koju su nam ukazali brojni lokalni mediji (radio i TV stanice, štampa), jer se CeSID od prvog dana oblikovao kao mreža velikog broja regionalnih kancelarija, sa beogradskom kancelarijom kao koordinatorom delatnosti. Na žalost, interesovanje nisu pokazali mediji bliski vlasti – CeSID nije postojao za RTS, „Politiku ekspres”, Tanjug.

Posebnu medijsku pažnju izazvali su izveštaji CeSID-ovih posmatrača tokom oba izborna dana. Na osnovu ovih izveštaja posmatrača i informacija građana, bili smo u mogućnosti da 21. septembra tokom čitavog dana obaveštavamo o događajima (najčešće karakterističnim grupama nepravilnosti) sa biračkih mesta širom Srbije.

U saradnji sa Medija centrom, CeSID je tokom dana drugog kruga predsedničkih izbora u Srbiji, 5. oktobra 1997, održao dve samostalne konferencije za štampu i jednu zajedno sa ekspertima Medija centra.

Kao i za vreme održavanja prvog kruga izbora, CeSID je bio jedini koji je, zahvaljujući izveštajima posmatračkih timova, bio u mogućnosti da tokom dana obaveštava o zbivanjima na biračkim mestima u Srbiji. Javljali smo o karakterističnim grupama nepravilnosti u postupku glasanja, kao i o proceni broja izašlih birača na osnovu indikativnog uzorka. Ova procena je i bila predmet najvećeg interesovanja. U 21.30, samo sat i po nakon zatvaranja biračkih mesta, CeSID je objavio svoju procenu broja izašlih birača.

Čitavu noć i naredno jutro, svi elektronski mediji (izuzev RTS), objavljivali su procene CeSID-a, a pomenuti podaci su se našli i na udarnim mestima (ponegde i na naslovnoj strani) svih sutrašnjih izdanja dnevnih novina (izuzev „Politike”).

Vesti iz Beograda koje je CeSID plasirao, našle su se i u inostranim medijima od kojih valja pomenuti *Financial Times*, *Washington Post*, BBC, kanadski CBC radio, Američki nacionalni radio, *Radio Free Europe*, *Voice of America for Europe* i dr. Sve svetske agencije, tog dana prisutne u Beogradu, plasirale su ili informacije sa CeSID-ovih konferencija za štampu ili informacije stečene u neposrednom kontaktu sa članovima CeSID-a.

Informacije koje je prikupio CeSID imale su značajan udeo u informacijama koje je Opennet na dan izbora nudio korisnicima Interneta na adresi Izbori-97.opennet.org (10% u prvom i 90% informacija u drugom krugu).

Narednog dana po završetku izbora, CeSID je objavio Preliminarni izveštaj o parlamentarnim i predsedničkim izborima u Srbiji.

## 2. Ovlašćenje za posmatranje izbora (prepiska CeSID-a sa Republičkom izbornom komisijom i Vrhovnim sudom Srbije)

CeSID je uputio dopis Republičkoj izbornoj komisiji Republike Srbije kojim se, pozivajući se na čl. 8 završnog Dokumenta sa drugog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a (Kopenhagen, 1990) i na Zakon o izboru narodnih poslanika (čl. 36), PRIJAVLJUJE za posmatranje rada izbornih organa (izbornih komisija i biračkih odbora).

U nastojanju da obezbedimo ovlašćenje posmatračima CeSID-a da posmatraju izborne radnje, suočili smo se sa dve vrste prepreka. Prva se vrsta odnosi na ignorisanje ili direktno kršenje propisa, a druga je ono što smo nazvali „igra s vremenom”.

### Ignorisanje ili kršenje propisa

Osnov za prijavu CeSID je našao u navedenom Dokumentu OEBS-a u kojem se kaže da države učesnice pozivaju posmatrače iz bilo koje druge države učesnice ili iz „odgovarajućih privatnih ustanova ili organizacija” da svojim prisustvom unaprede izborne procese. Posebno je važno istaći na ovom mestu da se prisustvo stranih posmatrača zasniva upravo na ovom izvoru prava. Tome treba dodati pravni osnov iz domaćeg zakonodavstva – član 36. Zakona o izboru narodnih poslanika u Narodnu skupštinu RS, koji izričito propisuje da je rad organa za sprovođenje izbora (izbornih komisija i biračkih odbora) – „javan”. Iz prisustva radu tih organa izričito su, u istom članu, isključeni samo kandidati sa proglašenih i objavljenih lista. Dakle, načelo javnosti rada je ograničeno samo u slučaju kada se sukobljava sa načelom nepristrasnosti.<sup>1</sup> Prisustvom posmatrača CeSID-a, kao nestranačke i nevladine organizacije, načelo nepristrasnosti ni na koji način ne bi bilo ugroženo.

---

1 Analizirajući i ostale zakonske članove moglo bi se zaključiti da i pripadnicima MUP u uniformi nije dozvoljeno (sem po obrazloženom pozivu predsednika biračkog odbora) da prisustvuju radu biračkih odbora. Osnov za ovo ograničenje je sasvim specifičan i jasan.

RIK je svoju odluku, očigledno, zasnovala na pogrešnom tumačenju podzakonskog akta kojim je regulisan rad biračkih odbora. Ovim Uputstvom o izvršenju Zakona o izboru narodnih poslanika i Zakona o izboru predsednika Republike u Poglavlju VI je regulisan postupak praćenja izbora od strane predstavnika stranih država i međunarodnih organizacija, a nije predviđen nikakav analogni postupak koji bi regulisao prava domaćih državljana niti pravnih lica koja su rezidenti Srbije. Po našem uverenju, Uputstvo posebno tretira prava stranaca zato što stranci ne mogu biti subjekti bilo kojeg izbornog prava, pa je prava stranaca potrebno posebno naglasiti i posebnim opštim pravnim aktom utvrditi. Rezidenti Srbije ovo pravo imaju na osnovu Ustava i Zakona o izboru narodnih poslanika pa nije bilo potrebe da se u Uputstvu ponovo utvrđuje postojanje tog prava.

CeSID je prijavu, koja je odbijena pobijanom odlukom, uputio RIK samo iz tehničkih i procesnih, a ne i materijalno-pravnih razloga. CeSID je očekivao da RIK ovu saglasnost izda, ne zato što je pojedinačnim pravnim aktom potrebno oktroisati izborna prava građana, već da bi se predupredile eventualne tehničke poteškoće na biračkim mestima i da bi se blagovremeno obavestile sve izborne komisije i birački odbori.

Kada bi pravno stanovište RIK opstalo, neminovno bi sledila logička posledica da stranci imaju veća prava u izborima od građana Srbije.<sup>2</sup>

Gore navedeni argumenti činili su osnov prigovora RIK i žalbe Vrhovnom sudu.

Valja ovde ukazati da ovako očiglednu diskriminaciju svojih građana vrši samo Republika Hrvatska, koja nije dozvolila domaćim građanima da posmatraju izbore. S druge strane, druga federalna jedinica SRJ, Republika Crna Gora je uredila pravo domaćih posmatrača i ovo pravo je i na ovogodišnjim predsedničkim izborima iskoristio Helsinški komitet CG.

RIK je odbila prigovor, a Vrhovni sud je odbio žalbu. Obrazloženje kojim se prigovor odbija zaslužuje da bude citirano:

„Komisija smatra da nedavanjem saglasnosti CeSID-u za praćenje izbora nisu povređena prava podnosioca prigovora iz člana 36. stav 1, s obzirom da je tim članom uređeno da je rad organa za sprovođenje izbora javan i uređena su prava predstav-

---

2 Pokazalo se da smo bili u pravu, jer su se na Izborima kao „posmatrači”, pored članova diplomatskih misija, pojavljivale čak i supruge službenika stranih ambasada.

nika podnosioca izbornih lista i drugih lica koja prate rad organa za sprovođenje izbora.”

Dakle, rad izbornih organa je javan, i zato što je javan, ne može ga pratiti organizacija koja je po jugoslovenskim propisima uredno registrovana za praćenje izbora.

Nadalje, u obrazloženju stoji ničim obrazložena tvrdnja da podnosilac prigovora ne predstavlja „predstavnik podnosioca izborne liste, niti je drugo lice koje je ovlašćeno da prati rad organa za sprovođenje izbora”, mada CeSID jeste pravno lice i mada zakon nigde ne navodi da takvo pravno lice koje je registrovano za kontrolu izbora nije ovlašćeno da prati rad organa za sprovođenje izbora.

CeSID nalazi da je pomenuto obrazloženje ne samo pravno, već i zdravorazumski neodrživo. Utoliko nas više čudi da je ovakvu odluku Komisije presudom potvrdio i Vrhovni sud Srbije.<sup>3</sup>

Ovakva odluka Komisije i Suda onemogućila je građane-dobrovoljce okupljene u CeSID-u da neposredno prate rad biračkih odbora i izbornih komisija. Ova odluka, međutim, nije mogla poslužiti kao osnov za sprečavanje CeSID-ovih dobrovoljaca da proces glasanja prate ispred biračkih mesta, u čemu su ih samovoljno sprečavali predsednici biračkih odbora i pripadnici MUP u civilu, a isto su pokušavali da učine čak i komunalni inspektori.

Prijava koju je CeSID uputio za posmatranje **drugog kruga** predsedničkih izbora odbijena je **pismom sekretara Komisije**. U pismu se, doduše, jasno iskazuje pravno stanovište g. Rodića, ali se nigde ne pominje da (li) je CeSID-ovu prijavu uopšte razmatrala Komisija.

Pravno stanovište g. Rodića je iskazano u tvrdnji da:

„Zainteresovani predstavnici stranih država, međunarodnih organizacija i nevladinih institucija koji žele da prate izbore u Republici Srbiji podnose prijavu o prisustvu izborima Vladi Republike Srbije. Ceneći da ste kod Saveznog ministarstva pravde upisani u registar udruženja, društvenih organizacija i političkih organizacija sa sedištem u Beogradu i da time nemate subjektivitet međunarodne organizacije, odnosno *strane nevladine institucije* (sic!) to nema pravne mogućnosti za davanje sa-

---

3 Na povredu načela monofunkcionalnosti ukazuje činjenica da se funkcije predsednika RIK i Vrhovnog suda Srbije (koji inače odlučuje o žalbama na rešenja RIK), stiču u istom licu.



glasnosti za posmatranje drugog kruga predsedničkih izbora u Srbiji 5. oktobra, na način kako Vi to želite”.

Iz navedenog se može izvesti nekoliko zaključaka. Prvo, da se nedvosmisleno radi o diskriminaciji domaćih građana u ovoj oblasti. G. Rodić naime tvrdi da i „strane nevladine institucije” mogu da se prijave i posmatraju izbore, što znači da bi to mogli učiniti i bugarska udruženja zanatlija, Udruženje za zaštitu antilopa Angole, FK „Real” iz Madrida, feministička grupa „Crvene čarape” iz Luizijane i da ne nabrajamo dalje. Svi, dakle, sem nevladine, neprofitne, jugoslovenske „institucije”, udruženja građana koje je uredno registrovano kod nadležnog organa, sa zadatkom da posmatra izbore! Da se bar g. Rodić ograničio na „međunarodne nevladine organizacije”?

Dalje, sve bi ove „strane nevladine institucije” imale samo da Vladi „podnesu prijavu o svom prisustvu izborima”. Ovakva formulacija može opstati samo ako se prihvati stanovište CeSID-a da čl. 36. Izbornog zakona nedvosmisleno utvrđuje javnost rada organa za sprovođenje izbora i da pozitivan odgovor nadležnog organa ne ustanovljava „pravo na posmatranje”, već da je prijava potrebna iz tehničkih razloga.

Poruku iz poslednjeg stava pisma g. Rodića CeSID je odlučio da prihvati kao humor, a ne kao cinizam. G. Rodić nam je poručio: „Verujem da ćete nakon objavljivanja zvaničnih rezultata i publikacije koju će izdati Republički zavod za statistiku biti u prilici da dođete do relevantnih činjenica vezanih za predizborne, izborne i postizborne aktivnosti na svim nivoima”.

## Igra s vremenom

Ovo što smo naslovili kao „igra s vremenom” može se čitati i kao krimi-priča. Reč je o strategiji koju je RIK primenila kako bi nas do poslednjeg trenutka držala u neizvesnosti i tako onemogućila (eventualno) „nepotrebno uznemiravanje” javnosti. Da bi do mogućeg „uznemiravanja” moglo doći, ukazivala je pažnja koju su mediji posvetili CeSID-u.

Iako je CeSID svoju prijavu podneo blagovremeno (3. septembra), odgovor je, u neodgovarajućoj formi – na konferenciji za štampu – usledio tek 16. septembra. Pismeno rešenje, kao što je već navedeno, CeSID nikada nije dobio.

Rešenje po prigovoru, CeSID-u je dostavljeno tek 19. septembra u kasnim poslepodnevnim satima u poštansko sanduče. Iako na rešenju stoji

datum 18. septembar, predstavnici CeSID-a su bezuspešno nastojali da tokom prepodneva 19. septembra dođu do rešenja u zgradi u kojoj se RIK nalazila (u zgradi Narodne skupštine Srbije). Odgovori koje smo dobijali su bili protivrečni: od toga da *nismo bili predmet rasprave pa otud i nema rešenja*, do toga da smo *dobili rešenje – negativno*. Zanimljiv detalj (sve u stilu krimi-priče) jeste odgovor g. Rodića u telefonskom razgovoru da je naša prijava razmatrana na Komisiji, ali da na pitanje *kada*, on *nije u mogućnosti da odgovori* – šta god to značilo.

Presuda Vrhovnog suda Srbije dostavljena nam je istovremeno kad i rešenje Komisije.

Za drugi krug izbora smo prijavu uputili 30. septembra, a odluku, tj. pismo g. Rodića, ako se ono može smatrati odlukom, dobili 4. oktobra 1997. godine.

### 3. Okupljanje dobrovoljaca i njihova obuka za posmatranje izbora

Ciljevi i zadaci Centra za slobodne izbore i demokratiju uključuju i upoznavanje građana SR Jugoslavije sa izborima, izbornim sistemima, načinom izbora, izbornim zakonima, izbornim postupkom i žalbenim postupkom u toku sprovođenja izbora.

CeSID je imao ideju da prvo stvori mrežu regionalnih kancelarija, zatim da obuča poverenike tih kancelarija i da preko njih deluje na celoj teritoriji Republike Srbije. U tom smislu Centar je uspeo da angažuje ljude iz dvadeset i dva grada širom Republike Srbije i da ih okupi na prvom seminaru 31. avgusta 1997. godine u Beogradu.

Cilj seminara je bio da se poverenici kancelarija upoznaju sa idejom, budućim radom i organizacijom CeSID-a, kao i da se što veći broj građana upozna sa značajem demokratskih i fer izbora. Uvodnu reč je dala izvršni direktor CeSID-a dr Slobodanka Nedović koja je učesnike seminara upoznala sa ciljevima i programom organizacije. Posle uvodne reči govorila je Marijana Drenska, gošća iz Bugarskog udruženja za poštene izbore i građanska prava (BSČIGP). Gospođa Drenska je govorila o BSČIGP-u, njihovim počecima, organizaciji, mreži posmatrača i o problemima na koja su nailazili tokom svog rada. Član saveta CeSID-a i ekspert u oblasti izbornog prava prof. Vladimir Goati govorio je o izbornim sistemima, načinu izbora, Izbornom zakonu Srbije i njegovim manama.

Nakon ovog uvodnog seminara, CeSID je 13. septembra 1997. godine (dve nedelje pred izbore) organizovao i drugi seminar na kojem je učesnike upoznao sa onim što će Centar raditi na dan izbora. Naime, CeSID je podneo prijavu Republičkoj izbornoj komisiji za dobijanje ovlašćenja za praćenje izbora. Ovlašćenja bi omogućila posmatračima CeSID-a praćenje izbora unutar biračkih mesta. Međutim, CeSID se pripremio i za slučaj da ne dobije ovlašćenja za posmatranje izbora. Iz tog razloga napravljena su dva uputstva: Uputstvo za nadgledanje izbora na biračkim mestima i Uputstvo za posmatranje izbora izvan birališta. Član Upravnog odbora CeSID-a Miloš Todorović je upoznao učesnike seminara (poverenike regionalnih kancelarija) sa uputstvima i zapisnicima o radu biračkog odbora koji su sačinjeni, ukratko objasnivši njihov sadržaj.

U vreme održavanja seminara nije bilo izvesno dobijanje ovlašćenja od strane RIK, pa je učesnicima predočena i mogućnost da se posmatranje obavi bez ovlašćenja, ispred biračkih mesta. Kako je ta mogućnost uključivala moguće susrete, pa i probleme sa članovima biračkih odbora i policijom, predviđena su pravila ponašanja u konfliktnim situacijama, o kojima je govorio Danko Čosić, član Upravnog odbora CeSID-a.

Posle upoznavanja sa sadržajem materijala koje je CeSID spremio za dan izbora, o izbornom zakonu i izornoj geografiji govorila je prof. Marijana Pajvančić. Ona je objasnila značaj izborne geografije za preraspodelu mandata, kao i mogućnosti koje iz nje proizilaze.

Potom su o svojim iskustvima sa Saveznih izbora 1996. g. govorili profesor Vesna Rakić-Vodinelić i asistent Goran Svilanović, oboje sa Pravnog fakulteta u Beogradu.

Prof. Rakić-Vodinelić je u kratkim crtama izložila pregled nepravilnosti koje su se dogodile tokom Izbora 96, a zatim je govorila o pojedinostima najčešćih nepravilnosti. Potom je učesnicima seminara prikazala i objasnila prigovor izornoj komisiji izbornih jedinica i Republičkoj izbornoj komisiji, naglasivši da takve prigovore mogu podneti svi građani Republike Srbije sa pravom glasa. Na izlaganje prof. Rakić-Vodinelić nadovezao se asistent Goran Svilanović govoreći o žalbi Vrhovnom sudu protiv rešenja Republičke izborne komisije kojim se odbija prigovor podnesen radi povrede izbornog postupka.

Cilj izlaganja o prigovorima je bio da se učesnicima seminara predoči da po Zakonu o izboru narodnih poslanika, članu 108 samo birači, kandidati i podnosioci izbornih lista imaju pravo na zaštitu izbornog prava, dok organizacije kakva je CeSID to pravo nemaju. Polaznicima su podeljeni unapred

pripremljeni formulari za prigovore, u koje je trebalo samo upisati podatke o biračkom mestu, lične podatke podnosioca (građanina birača ili dobrovoljca CeSID-a), kao i konkretan opis radnje ili propusta koji je osnov prigovora.

Ovi seminari za poverenike regionalnih kancelarija poslužili su kao priprema, onoliko koliko su to okolnosti dozvoljavale, za predstojeće parlamentarne i predsedničke izbore. Regionalni poverenici su primljena iskustva i informacije prenosili dalje svojim volonterima putem kratkih seminara i kurseva, na kojima su ponekad, kao predavači, bili prisutni i regionalni koordinatori CeSID-a.

Prva dva seminara nisu obuhvatala dobrovoljce iz Beograda. Za njih su posebno održana dva seminara. Prvi je održan u prostorijama CeSID-a 15. septembra 1997. g. S obzirom na to da su u to vreme građani već donekle, putem prezentacija u medijima, bili upoznati sa idejom i postojanjem CeSID-a, on se razlikovao od seminara za poverenike regionalnih kancelarija. Regionalni koordinator za Srbiju i član Upravnog odbora Aleksandar Bratković je u kratkom uvodu beogradskim volonterima predstavio CeSID, a zatim kratko prikazao mrežu regionalnih kancelarija u Srbiji.

Posle uvoda, beogradskim volonterima se obratio Aleksandar Sindelić, koordinator za Čukaricu koji je objasnio smisao i način korišćenja materijala pripremljenih za izbore. Nakon toga seminar je zaključen, a novi zakazan za 19. septembar u prostorijama Skupštine opštine Stari grad.

Drugi seminar za beogradske volontere je imao cilj da razradi tehnička pitanja vezana za sam dan izbora. Na njemu su dobrovoljci raspoređeni na biračka mesta iz uzorka, podeljen je materijal za posmatranje izbora ispred biračkih mesta i dogovorene smene za posmatranje. Volonteri su takode dobili odgovore na sva pitanja vezana za nejasnoće oko tehničkih detalja.

Pored seminara koji su održani u Beogradu, organizovana su još dva u Nišu i Zaječaru.

15. septembra 1997. godine, u Nišu je u sali Narodnog pozorišta organizovan seminar za niške volontere. Kao gosti su predstavljani prof. Zoran Lučić, član Saveta CeSID-a i Aleksandar Bratković, član Upravnog odbora. Na seminaru se govorilo o sistemu rada CeSID-a na predstojećim parlamentarnim i predsedničkim izborima u Srbiji. Uvodnu reč, o CeSID-u kao organizaciji i njegovoj ulozi u izbornom procesu, dao je Milan Stefanović, poverenik regionalne kancelarije Niš. Nakon toga je Aleksandar Bratković prisutnima (64 volontera) izložio sistem posmatranja na dan izbora, sa osvrutom na odbijanje RIK-a da CeSID-u izda odobrenje za posmatranje izbora.

Završni deo seminara pripao je profesoru Zoranu Lučiću koji je govorio o izbornim mahinacijama na predhodnim izborima, sa akcentom na izbornu matematiku i način računanja rezultata izbora. Po završetku izlaganja prof. Lučića napravljen je, zajedno sa volonterima, raspored posmatranja po biračkim mestima, čime je ovaj seminar okončan.

Seminar u Zaječaru održan je u prostorijama bioskopa Timok 17. septembra. Prisutnima (pedesetak građana Zaječara) su se obratili poverenici regionalne kancelarije Zaječar, Predrag Đorđević i Radomir Milošević. Oni su im preneli iskustva sa beogradskih seminara. Nakon njih su koordinator za Zaječar Nikola Jovanović i član Upravnog odbora Danko Čosić predstavili materijal pripremljen za dan izbora. Posle uvodnih izlaganja, otvorena je kratka diskusija povodom strategije CeSID-a vezane za izborni dan. Zaključenjem diskusije zaključen je i seminar u Zaječaru.

Sigurno je da su CeSID-ovi seminari uspeli da postignu dva cilja zbog kojih su organizovani: prvo, uspeli su da organizaciju posmatranja izbora podignu na nivo koji je, s obzirom na objektivne okolnosti u okviru kojih je CeSID delovao, u najvećoj meri obezbeđivao ispunjenje zadataka koje je ova organizacija sebi postavila za cilj.

Takođe, seminari i kursevi koji su iz njih proizašli, uspeli su da i građanima koji nisu direktno bili uključeni u mrežu CeSID-ovih posmatrača, omogućće upoznavanje sa izbornim procesom i njegovim značajem. Tako se povećao broj građana upućenih u izbornu proceduru i vrednost demokratskih i fer izbora.

## Rezultati posmatranja izbora

CeSID je tokom priprema uspeo da okupi 1.506 dobrovoljaca za posmatranje procesa glasanja na biračkim mestima. Odbijanje RIK da izda ovlašćenje našim posmatračima znatno je umanjilo odziv, što smo i očekivali. Na delu je bila logika: „Ako nismo ovlašćeni, onda smo zabranjeni. Ako smo zabranjeni, onda je policija u mogućnosti da nas „s pravom” udaljava, budući da radimo „protiv zakona”. Znatno broj dobrovoljaca je otkazao saradnju sa upravo takvim obrazloženjem. Neki su iskazivali strah od mogućih „neprijatnosti”, dok su drugi bili nespremni za poduhvat koji je, po njihovom mišljenju, zahtevao odviše žrtava, a nije obećavao očekivane rezultate.

### *Prvi krug glasanja*

U prvom krugu glasanja 21. septembra 1997. godine CeSID je aktivno angažovao 712 dobrovoljaca. Njihov je zadatak bio da, nalazeći se ispred biračkih mesta:

- a) biračima koji ulaze i pristupaju glasanju uruče letak-obaveštenje o pravima birača i o odgovarajućim kaznenim odredbama za kršenje Izbornog zakona;
- b) anketiraju građane, po izlasku sa biračkog mesta, o eventualno uočenim nepravilnostima.

Dobrovoljci su, pored toga, imali i formulare za prigovore, koji su bili stavljeni na raspolaganje građanima koji su izjavili da su nepravilnosti uočili. Nažalost, ova mogućnost nije bila iskorišćena, jer su građani, čak i kada su bili spremni da CeSID-ovim posmatračima-anketarima daju lične podatke i podatke o uočenim nepravilnostima, listom odbijali da idu i korak dalje – da u svoje ime podnesu prigovor izbornoj komisiji.

Sem u nekoliko izuzetnih slučajeva, dobrovoljci CeSID-a su sistematski (što navodi na zaključak o organizovanoj i dobro sinhronizovanoj akciji) bili udaljavani na 50 metara od biračkog mesta. Naloge da se udalje su izdavali članovi biračkih odbora, pripadnici MUP Srbije, pa su to čak pokušali i komunalni inspektori. To je otvorilo novo pitanje. Naime, tačno je da Izborni zakon zabranjuje izbornu propagandu unutar kruga od 50 m oko biračkog mesta, ali je krajnje sumnjivo (po našem mišljenju, neodrživo) tumačenje da aktivnost CeSID-a predstavlja „izbornu propagandu“.

I pored znatno otežanih uslova, dobrovoljci CeSID-a su uspeli da prikupe podatke o značajnom broju nepravilnosti. Ti su podaci grupisani prema članovima Izbornog zakona na čiju se povredu (kršenje) odnose:

#### *Neažurni birački spiskovi (čl. 14, 15, 16. i 19)*

Veliki broj primedaba CeSID-ovih posmatrača i građana-birača odnosio se na propuste učinjene pri ažuriranju biračkih spiskova. Primedbe su se odnosile na:

- izostavljanje iz spiska građana sa biračkim pravom;
- zadržavanje na spisku umrlih lica (npr. na biračkom mestu broj 125 u Nišu u biračkom spisku se nalazio i čovek koji je umro pre 10 godina);

- uvođenje u spisak maloletnih (npr. u Kosovskoj Kamenici, na biračkom mestu br. 13 – Veliko Ropotovo);
- pojavljivanje na spisku nepostojećih lica. Često su se u spiskovima nalazila lica koja niko sa upisane adrese nije poznao (npr. u Nišu, na adresi stanovanja jednog od birača u MZ Palilula prijavljeno je nekoliko njemu potpuno nepoznatih osoba. Takođe u Nišu, na biračkom mestu br. 125, na adresi jednog birača upisana su četiri njemu potpuno nepoznata lica);
- slučajeve da su birači upisani u spisak po dva ili više puta (npr. u Gnjilanu, na biračkom mestu br. 51, četiri birača su bila po dva puta upisana).

### *Neodgovarajući broj glasačkih listića (čl. 71)*

Na velikom broju biračkih mesta broj listića uručenih biračkim odborima nije bio u skladu s brojem birača upisanih u izvodu iz biračkog spiska. Na primer:

- u Nišu, na biračkom mestu br. 127, za predsedničke izbore, biračkom odboru je uručeno 12 glasačkih listića više nego što je bilo upisanih birača;
- na Paliluli, na biračkom mestu br. 10, za predsedničke izbore, biračkom odboru je uručeno 12 glasačkih listića manje nego što je bilo upisanih birača;
- na Čukarici, na biračkom mestu br. 17, za parlamentarne izbore, biračkom odboru je uručen 931 glasački listić više nego što je bilo upisanih birača; na biračkom mestu br. 20, za parlamentarne izbore, biračkom odboru je uručeno 600 glasačkih listića više nego što je bilo upisanih birača; na biračkom mestu br. 15 za parlamentarne izbore, biračkom odboru je uručeno 350 glasačkih listića više nego što je bilo upisanih birača.

Na pojedinim biračkim mestima zatečeni su građani koji su u posedu imali više praznih glasačkih listića (npr. u Lazarevcu je, na biračkom mestu br. 38, kod građanina pronađeno 5 glasačkih listića za predsedničke izbore. I u Požarevcu su, na biračkim mestima Veliko Laole II i Ranovac I, pronađeni prazni glasački listići u posedu birača. U Velikom Laolu II građanin je ubacio popunjene listiće u kutije, a prazne poneo sa sobom). U Nišu, na biračkim mestima u srednjoj školi „Svetozar Marković” birači su dobijali duple glasačke listiće. U Kostolcu je u toku izbora kod jednog birača primećeno da je sa sobom doneo popunjene biračke listiće koje je stavio u kutije. Prazan listić mu je ispao pored kutije.

*Povreda tajnosti glasanja (čl. 66)*

Na velikom broju biračkih mesta nisu obezbeđeni uslovi za tajnost glasanja.

U Požarevcu se biračko mesto broj 63 nalazilo u kafani „Pink” koja je čitavog dana normalno radila.

U Vranju, na primer, od 25 biračkih mesta samo tri su imala po tri paravana, 20 mesta po dva, dok je na dva mesta bio samo po jedan paravan. Tako su se na biračkom mestu br. 10, na upisanih 2.227 glasača, nalazila samo dva paravana. Na biračkom mestu br. 21 iza glasačkog paravana zatečen je Rom kako sedi, čeka preostale Rome i daje im instrukcije kako da glasaju. U Kosovskoj Kamenici, na biračkom mestu br. 38, kao i na biračkom mestu Bušince uopšte nije bilo paravana.

U Nišu, na biračkom mestu br. 77, OŠ „Čegar”, paravani su bili neodgovarajuće postavljeni, pa su građani, da bi obezbedili tajnost, izlazili van biračkog mesta da glasaju.

U Požarevcu u Zavodu za poljoprivredu, nije bila zagantovana tajnost glasanja, jer se iza paravana nalazilo istovremeno više lica.

U Kragujevcu na biračkom mestu broj 82 bračni parovi su glasali zajedno iza paravana. Na biračkom mestu Konjuša u Brestovcu nije bila zagantovana tajnost glasanja, jer je iza paravana bilo istovremeno i po četiri osobe. U istoj izbornoj jedinici u opštini Knić na biračkom mestu broj 26, takođe se iza paravana nalazilo više osoba istovremeno.

*Izborna propaganda unutar kruga od 50 m  
oko biračkog mesta (čl. 66)*

Na velikom broju biračkih mesta i u njihovoj okolini primećena je znatna količina izlepljenih plakata i drugog propagandnog materijala. Osim toga, prijavljen nam je i izvestan broj slučajeva da su stranački aktivisti agitovali ispred biračkih mesta.

Na primer, u Novom Pazaru, biračka mesta u Tehničkoj školi i OŠ „Tršo” bila su izlepljena slikama dr Sulejmana Ugljanina i natpisima „Lista za Sandžak dr Sulejman Ugljanin”.

U Požarevcu, kod biračkog mesta Poljana 63 (u kafani „Pink”!) primećen je kombi registarskog broja BM 436–30, vlasnika Stojadinović Radiše



(član izborne komisije ispred SPS), kojim su dovoženi građani na glasanje. Na kombi vozilu bio je izlepljen propagandni materijal leve koalicije.

U Vranju su ispred biračkih mesta 27, 102 i 120 aktivisti SPS delili hemijske olovke sa logom te stranke, sendviče i limenke koka-kole. Na biračkom mestu br. 68 visoki funkcioneri SPS su na samom biračkom mestu delili propagandni materijal i davali instrukcije biračima da je kandidat pod rednim brojem 8 najbolji, a na samom biračkom mestu je okačena slika Slobodana Miloševića. U Zaječaru, propagandni materijal je, na biračkom mestu br. 10, tek u 12 časova prekriven belim papirom.

Propagandni materijal leve koalicije nalazio se unutar kruga od 50 m u Beogradu na biračkom mestu br. 41 na opštini Zvezdara (parole ispisane bojom po okolnim zidovima). Na biračkom mestu broj 53 na opštini Voždovac nije uklonjen propagandni materijal SRS i plakati koji pozivaju na bojkot izbora.

U Požarevcu u Zavodu za poljoprivredu, na biračkom mestu broj 44, kao i u Kragujevcu u opštini Knić na biračkom mestu broj 26, nisu bili uklonjeni plakati leve koalicije.

U Leskovcu su posmatrači CeSID-a primetili načelnika Jablaničkog okruga, inače prvog na listi za tu izbornu jedinicu, kako lično obilazi biračka mesta za vreme glasanja.

### *Glasanje za drugoga (čl. 66)*

CeSID-u su građani-birači dostavili informacije i o slučajevima glasanja za odsutna lica. U Bujanovcu je, na biračkom mestu br. 50, OŠ „28. mart” jedan birač glasao za deset osoba. U Nišu, na biračkom mestu br. 22, birač je glasao u svoje i u ime bolesne osobe. Na biračkom mestu br. 77, OŠ „Čegar”, supruga je glasala u svoje i u ime odsutnog supruga

U Kragujevcu na biračkom mestu broj 82 bračni parovi su glasali zajedno iza paravana, a CeSID-ovi posmatrači su javili i za tri slučaja kada su muževi glasali u svoje i u ime svojih supruga.

### *Nezakonito i neprimereno ponašanje članova biračkih odbora (čl. 79)*

U Gnjilanu, brojanje glasova i popunjavanje zapisnika sa svih biračkih mesta vršeno je u zgradi SO<sub>2</sub> pod kontrolom Mladena Nikolića, člana izborne komisije IJ Vranje (br. 26). Članovima biračkih odbora – predstavnika drugih

podnosilaca izbornih lista – nije omogućeno da u tome učestvuju, niti su im zapisnici dati na potpis. Na biračkom mestu br. 37, Donje Livoče, predsednik biračkog odbora je rukom dopisao ime građanina u birački spisak U Vitini, na biračkom mestu br. 4 nije se pojavio niko od članova biračkog odbora, zbog čega je biračko mesto zatvoreno u 8:30. U Bujanovcu je sa biračkog mestu OŠ „Rakovac” udaljen kontrolor SPO i pored urednog ovlašćenja. U Kosovskoj Kamenici na biračkom mestu br. 61, Bušince, veliki broj nepismenih ljudi navođen je da glasa za kandidata i listu SPS; na istom biračkom mestu članovi biračkog odbora igrali su šah. U Vladičinom Hanu na biračkom mestu br. 31, Kostomatica, predsednik biračkog odbora je zapisnike odneo kući. Na biračkom mestu br. 53, Jagnjilo, predsednik biračkog odbora je uticao na birače da glasaju za Slobodana Miloševića.

U Požarevcu, kontrolorima SPO i pored urednog ovlašćenja, nije omogućen pristup biračkim mestima Veliki Popovac II, Melnica I i II, Zabrđe.

U Nišu, na biračkom mestu broj 90 zbog slovne greške u biračkom spisku jednom građaninu nije omogućeno da glasa.

U Zaječaru na biračkom mestu br. 36 po odobrenju sekretara Izborne komisije građanin je glasao sa ličnom kartom čije je važenje isteklo pre 30 godina. I u Beogradu na biračkom mestu broj 21 na opštini Palilula bilo je dozvoljeno glasanje i građanima kojima je istekao rok važenja lične karte.

Kašnjenje članova biračkog odbora je bilo veoma česta pojava. Na primer, u Bujanovcu, biračko mesto br. 5, Končulj, otvoreno je tek u 7:45. U Nišu na biračkim mestima br. 22–28 u OŠ „Dobrosav Jovanović Stanko” liste sa kandidatima su istaknute tek u 8:15.

U Nišu na biračkom mestu broj 23 posmatrač CeSID-a je uočio da su vršene izmene u biračkom spisku.

U Kragujevcu na biračkom mestu broj 50, kao i u Beogradu na biračkom mestu broj 108, korišćeni su mobilni telefoni.

U Kragujevcu, u opštini Knić, na biračkom mestu broj 26 glasalo se bez ličnih isprava. Osim toga, članovi biračkog odbora su u toku glasanja pravili spiskove građana koji nisu izašli na izbore.

### *Glasačka mesta koja nisu otvarana na dan izbora (čl. 67)*

U Kosovskoj Kamenici biračka mesta br. 24, 30, 52, 54 (Dom zdravlja-Toponica) i 55 (kuća Zumera Bičija u Koprivnici) uopšte nisu otvorena. U Vitini biračko mesto br. 4 u školi zatvorio je kurir škole u 8:30, pošto se do tog momenta nije pojavio niko od članova biračkog odbora.

*Primerak zapisnika nije istaknut na biračkom mestu na javni uvid (čl. 91-a)*

Na velikom broju biračkih mesta birački odbori nisu poštovali zakonsku obavezu iz čl. 91, a u vezi sa tačkom 19. Pravila o radu biračkih odbora da kopiju zapisnika o radu biračkog odbora, odmah po sastavljanju, istaknu na biračkom mestu na javni uvid. Navodimo nekoliko primera sa biračkih mesta u Beogradu:

Na Novom Beogradu, biračka mesta: br. 8, OŠ „Svetozar Miletić”; br. 26, OŠ „Rade Končar”; br. 4, CMZ „Ušće”; br. 18, prostorija MZ; br. 75, OŠ „B. Radičević”; br. 90, OŠ „Užička republika”; br. 105, samački hotel „Komgrap”;

Na Čukarici, biračka mesta: br. 17, OŠ „F. Prešern”; br. 30, Sopot OŠ; br. 25, OŠ „Ljuba Nenadović”;

U Kragujevcu, biračka mesta 14, 27, 41, 42, 50, 58, 77, 78, 131;

U Topoli, br. 10, u Kniću br. 26, itd.

*Neuručivanje obaveštenja biračima o danu i vremenu održavanja izbora, kao i broju i adresi biračkog mesta (čl. 65)*

Iako povreda ove obaveze nije osnov za ponavljanje glasanja, smatramo da je problem dovoljno ozbiljan. U Beogradu su, na primer, čitava naselja ostajala bez poziva (Banjica) ili su svi pozivi za glasanje stanarima zgrada ubacivani u jedno poštansko sanduče (npr. 37 poziva za stanare zgrade u ul. Partizanska br. 102 ubačeno je u jedno sanduče). U Kosovskoj Kamenici je lokacija (adresa) biračkog mesta Ravnište promenjena preko noći, bez obaveštavanja građana.

*Drugi krug glasanja*

*1. Izbor reprezentativnog uzorka*

Polazeći od uvida u mogućnosti CeSID-a, stali smo na stanovište da ukupan broj biračkih mesta na kojima ima smisla pokušati da se prebroje birači, ne može biti veći od 300. Stoga smo od ekipe vrhunskih statističara koji raspolažu podacima o biračkim mestima i o rezultatima ranije obavljenih

izbora na tim mestima, tražili da nam načine reprezentativni uzorak od 300 biračkih mesta.

Namera nam je bila da na tim mestima prebrojimo ljude koji ulaze u zgradu u kojoj se glasa i da, na taj način, načinimo procenu najvećeg mogućeg broja galasača koji je na tom biračkom mestu pristupio glasanju. Poređenjem tog broja i broja izašlih glasača u zvaničnom izveštaju sa tog biračkog mesta, i kasnije u ukupnom zbiru za sva posmatrana biračka mesta, imali smo nameru da utvrdimo stepen manipulacije na izborima.

Nažalost, onemogućena nam je kontrola na samom biračkom mestu, a na mnogim mestima naši ljudi su maltretirani i na silu oterani, pa sa tih mesta nikakvih rezultata i nemamo, tako da stepen sigurnosti naših kasnijih izračunavanja nije bio u skladu sa našim namerama. Bio je, naravno, manji od očekivanog.

## *2. Aktivnosti na biračkim mestima*

Ljudstvo CeSID-a, a reč je o dobrovoljcima koji su pristali da se izlože opasnostima koje se podrazumevaju u aktivnostima brojanja birača na glasačkim mestima, bilo je obučeno i pripremljeno za akciju prebrojavanja. Kasniji proračuni su pokazali da je bilo veoma pouzdano i precizno.

Na biračkim mestima oni su prosto brojali ljude koji ulaze i izlaze iz prostorija u kojima se glasa. Budući da je u istoj zgradi ponekad bilo više biračkih mesta oni su bili obavezni da obaveste sedište CeSID-a o broju izašlih birača za sva biračka mesta koja su se na tom mestu nalazila. Ovo dodavanje biračkih mesta mestima iz uzorka uticalo je na grešku u našim proračunima. Razume se, povećavalo je.

Načinjen je dogovor da se u 12 i 17 časova napravi presek prebrojavanja i to javi u sedište SeSID-a da bi se o tim rezultatima mogli obavestiti mediji. Ovo je 5. oktobra radio samo CeSID i jedini podaci u medijima poticali su iz naših izvora. Konačno, nakon završenih izbora u 20 sati, obaveza ljudi sa terena bila je da do 20.30 časova o tome obaveste sedište.

Tako je i učinjeno, te smo procenu izlaska birača na izbore, a to je bio najvažniji podatak zbog očekivanja da izbori ne uspeju (tj. da na njih ne izađe 50 % birača), imali već u 21 čas, a objavili ih u 21.30.

## *3. Obrada prispelog materijala.*

Rezultati koji su dolazili sa terena obrađivani su u sedištu CeSID-a u Beogradu. S obzirom na jednostavnost izračunavanja koja je trebalo obaviti

da bi se procenio izlazak birača na izbore, nije načinjen nikakav softver za praćenje izbora jer je to podrazumevalo dodatne troškove, već su u te svrhe upotrebljeni postojeći programi koji se isporučuju uz operativni sistem Windows 95.

Uzorak koji smo koristili odnosio se na 300 biračkih mesta i na više od 308.000 birača upisanih u biračke spiskove na njima. Nažalost, pokazalo se da naše moći nisu bile dovoljne da pokrijemo sva mesta iz uzorka. Međutim, na nekoliko izbornih jedinica u Srbiji uspeali smo, zahvaljujući kvalitetu dobrovoljaca u njima, da steknemo precizan uvid u ukupan broj izašlih birača u njima. To se, pre svega, odnosi na Niš gde je prema našim rezultatima brojanja na uzorku od 40.294 birača glasalo 17.576, dakle 43,6%, zatim Zaječar sa uzorkom od 22.809 birača i 10.854 izašlih, dakle 47,6 % i Vranje gde je uzorak bio 22.641 glasača, a izašlih 15.214, dakle 67,2 %. Dodamo li tome četiri izborne jedinice u Beogradu gde je sa uzorka od 26.054 birača glasalo 7.281, dakle 27,9 %, i još nekoliko opština na kojima smo imali sporadično dobijene rezultate, što se, pre svega, odnosi na Novi Pazar, 8,1 % Jagodinu, 54,6 % Čačak, 52,6 % Užice, Kragujevac, Pančevo, Zrenjanin, Tutin, Prizren i Leskovac, rezultate koje smo dobili mogli smo sumirati na uzorku od 125.894 birača od kojih je glasalo 54.077, dakle, prema našim rezultatima 42,95 %. Znajući da smo morali napraviti grešku jer su biračka mesta koja smo uspeali da pokrijemo uglavnom u gradovima, izašli smo sa procenom da je na izbore izašlo oko 45% birača, s tim što smo isključili mogućnost da taj broj bude veći od 49%. Pokazalo se da smo bili u pravu.

Ove rezultate objavili smo na konferenciji za štampu koja je održana u Media centru na Trgu Republike u 21.30 i tako, sa dovoljnom preciznošću, prvi procenili konačan broj izašlih birača. Ako tome dodamo da su tokom dana jedine vesti o našim izborima, koje su objavljivali mediji u Srbiji i inostranstvu dolazile iz CeSID-a i da su na INTERNET-u zahvaljujući našoj podršci centru opennet.org, preovlađivale informacije kojima je jedini izvor bio CeSID, možemo zaključiti da su samo zahvaljujući našoj aktivnosti, mediji mogli doći do najelementarnih informacija o izbornim događajima u Srbiji tokom 5. oktobra ove godine.

## OCENA I ZAKLJUČAK

Centar za slobodne izbore i demokratiju, na osnovu posmatranja i analize celokupnog procesa parlamentarnih i predsedničkih izbora u Srbiji septembra-oktobra 1997. godine, utvrdio je ozbiljne manjkavosti u svim fazama izbornog postupka zbog kojih *postupak u celini nije ispunio minimalne uslove za fer odnosno poštene izbore.*

### 1. Privilegovan položaj vladajuće stranke (koalicije)

Kao i u svim dosadašnjim višepartijskim izborima u Srbiji, vladajuća partija, tj. koalicija koju je ona formirala, je u izbornom procesu bila u privilegovanom položaju. Socijalistička partija, tj. koalicija levice je imala nadmoćan položaj u svim dimenzijama (ne) ravnopravnosti: ekonomskoj, institucionalnoj i medijskoj.

U ekonomskoj sferi prednost proizlazi iz dominacije društvene/državne svojine u privredi (oko 80%), što vladajućoj stranci/koaliciji omogućuje da se ponaša kao „generalni menadžer” i da vršeci menadžersku funkciju, više ili manje prikriveno, zadovoljava i svoje parcijalne ekonomske interese. U situaciji kada nisu jasno formulisana pravila o finansiranju predizborne kampanje (u pogledu izvora, načina trošenja, ali i gornje dopustive granice iznosa utrošenih sredstava) mogućnost zloupotrebe „menadžerske funkcije” zarad partijskih interesa je ogromna.

U institucionalnoj sferi, vladajuća partija je jednostranim odlukama proglašavala i menjala pravila izbornog nadmetanja, konkretno Zakon o izboru narodnih poslanika i Zakon o izbornim jedinicama.

U medijskoj sferi, istraživanje pokazuje nesumnjivo privilegovan položaj. To se posebno pokazuje u slučaju državne televizije – RTS, koja je, pojedinačno gledano, daleko najuticajniji medij.

## 2. Zakonski uslovi izbora i izborna geografija

Izmene i dopune Zakona o izboru narodnih poslanika, izvršene u 1997. godini, nisu otklonile najznačajnije nedostatke ovog zakona: brojne pravne praznine, nedovoljnu zaštitu biračkog prava i nedostatke u uređenju kontrole izbornog postupka. Ove nedostatke je, bar delimično, mogla otkloniti Republička izborna komisija jasnim uputstvima za sprovođenje zakona, što ona nije učinila. Razlozi zašto to nije učinila postaju jasni kada se ima u vidu sastav Komisije, koja se sastoji iz dva dela: „stalnog” koji čini šest članova i predsednik (imenuje ih skupštinska većina) i dela koji imenuju predstavnici stranaka koje imaju potvrđene liste u najmanje 2/3 izbornih jedinica. Ovaj „promenljivi” deo komisije se uključuje u rad tek kada je značajan deo posla već obavljen i kada su Uputstva za sprovođenje zakona već izdata.

Zakon o izbornim jedinicama izmenjen je u godini u kojoj se održavaju izbori. Donet je 22. jula 1997. godine, samo tri dana pre donošenja odluke o raspisivanju izbora i nepuna dva meseca pre održavanja izbora. Izmene su izvršene na (trećem) vanrednom zasedanju Narodne skupštine Republike Srbije, dakle ne u vreme kada je Skupština u redovnom sazivu. Prilikom donošenja Zakona odstupilo se od pravila o odlučivanju (glasanju) o svakom od podnetih amandmana pojedinačno, kako nalaže Poslovnik Narodne skupštine, nego je o podnetim amandmanima odlučivano skupno – po *ad hoc* načinjenim „grupama” amandmana. Ovim činom je vladajuća koalicija prekršila dogovor ranije postignut na Okruglom stolu vlasti i opozicije iz 1992. godine, povećavši broj izbornih jedinica sa devet na dvadeset i devet. Nova „izborna geografija”, jednostrano nametnuta, na više načina je uticala na rezultate parlamentarnih izbora (naravno, u prilog vladajućoj koaliciji).

Najpre, na taj način je smanjen prosečan broj poslanika koji se biraju u jednoj izbornoj jedinici čime su, istovremeno, povećani disproporcionalni efekti Zakona o izboru narodnih poslanika u korist relativno najjače političke partije. Drugo, povećanje broja izbornih jedinica umanjilo je šanse malih opozicionih partija sa slabom organizacionom infrastrukturom i nedovoljnim finansijskim resursima. Najzad, treće, povećanje broja izbornih jedinica otežalo je efektivnu kontrolu i proširilo prostor za izborne mahinacije u korist vladajuće stranke (koalicije).

### 3. Mediji

Rezultati posmatranja medija u predizbornoj kampanji pokazuju očiglednu neravnopravnost političkih opcija. U kršenju načela ravnomernog predstavljanja stranaka i kandidata prednjačila su glasila pod kontrolom vlasti (RTS i „Politika”) koja su pokazala krajnju pristrasnost u korist vladajuće koalicije. Ova se pristrasnost ogledala i u pogledu zastupljenosti stranaka i u načinu predstavljanja i u kvalitetu priloga o aktivnosti stranaka. Selektivno pružanje informacija o izbornim uslovima i predizbornoj atmosferi uopšte ozbiljno je povredilo pravo građana na potpuno i objektivno informisanje. S druge strane, glasila za koja se smatra da su „naklonjena opoziciji” („Naša borba”, „Blic”, Studio B) svoju naklonost su iskazivala poštujući principe demokratske medijske kulture i ne prelazeći granice dobrog ukusa.

### 4. Birački spiskovi

Odredbe Zakona o izboru narodnih poslanika o biračkim spiskovima imaju brojne nedostatke, među kojima i sledeće: neizvesno je ko ima uvid u celinu biračkog spiska, neizvesno je na osnovu čega se vrši upis u birački spisak i nije propisana sankcija za propuštanje unošenja promena u birački spisak. Birački spisak, kao i izvodi iz biračkog spiska, bili su i u ovim izborima u Srbiji nedopustivo neažurni.

### 5. Postupak glasanja

Pravila Zakona o izboru narodnih poslanika o postupku glasanja (čl. 63 – 89) izazivaju značajne nedoumice, najpre zato što kršenje pojedinih od ovih pravila nije praćeno definisanom sankcijom i zato što nema specifičnih pravila o dokazivanju činjenica od kojih zavisi povreda biračkog prava. Posmatrači CeSID-a su izvestili o velikom broju kršenja pravila za koje je izričito propisana sankcija ponavljanja glasanja na biračkom mestu. Međutim, glasanje je ponovljeno u zanemarljivo malom broju slučajeva, što je činjenica koja posebno zabrinjava.



## 6. Sabiranje glasova

Metodologija Republičkog zavoda za statistiku u sabiranju rezultata ostavlja mesta za manipulaciju pre svega zato što se sam proces sabiranja odvija veoma sporo. Na nivou softvera koji se koristi za obradu rezultata, problem je što on dopušta operatoru da ispravi pogrešno unet podatak, ali se takve izmene ne registruju automatski u bazi podataka. Ako se tome doda činjenica da predstavnici biračkih odbora ne prisutvuju unošenju podataka, lako je dovesti u sumnju čitav postupak.

Dodatni ozbiljni problemi su vezani za postupak dostavljanja izbornog materijala – od biračkih odbora do izbornih komisija. U taj postupak je RIK, svojim Uputstvom, a bez osnova u Zakonu o izboru narodnih poslanika, umetnula opštinski nivo kao mesto na koje se dostavlja materijal sa biračkih mesta. Sam prenos materijala Uputstvo RIK poverava predsednicima biračkih odbora ili za to posebno određenim članovima, koji materijal predaju „predstavnicima izbornih komisija” koji ih čekaju na mestu za dostavljanje. Tako se faktički otklanja višepartijska kontrola nad izbornim materijalom.

## 7. Domaći posmatrači

Republička izborna komisija je odbila prijavu Centra za slobodne izbore i demokratiju da kao domaća, nestranačka i nevladina organizacija posmatra rad organa za sprovođenje izbora – izbornih komisija i biračkih odbora. Ovakva odluka Komisije je suprotna članu 8 Kopenhagenskog dokumenta OEBS u kojem se utvrđuje da učešće i stranih i domaćih posmatrača unapređuje izborni proces. Kako je Komisija istovremeno omogućila isključivo stranim državljanima da kao posmatrači učestvuju u izborima, počinila je protivustavni čin diskriminacije državljana SR Jugoslavije.

**Da ponovimo: Centar za slobodne izbore i demokratiju, na osnovu analize celokupnog toka izbornog postupka, nedvosmisleno zaključuje da protekli izbori nisu bili poštteni odnosno fer.**