

ДАРКО ГОЛИЋ*
ВОЈКАН ТЕОДОРОВИЋ**
Правни факултет за привреду и
правосуђе
Нови Сад

УДК 342:342.8(497.11)
Монографска студија
Примљен: 01.02.2016
Одобрен: 22.02.2016
Страна: 351-167

ИЗБОРНИ СИСТЕМ У СРБИЈИ: ИЗБОРНА ГЕОМЕТРИЈА И ИЗБОРНА МАТЕМАТИКА

Резиме: Пропорционални изборни систем, јединствена изборна јединица, затворене, блокиране листе, законски цензус и либералан начин стицања својства мањинског политичког субјекта су основне одреднице изборног система у Србији. На свим нивоима власти институционализовани су скоро идентични системи. Проблем деперсонализације и метрополизације мандата су неке од основних слабости изборног система у Србији. Њима погодује и број чланова представничких органа. Он се најлакше да промени на локалном нивоу, где је број одборника међу највећим у Европи. На вишим нивоима би овај проблем могао бити превазиђен већим бројем изборних јединица и отварањем изборних листа, чиме би се употпунио и садржај бирачког права.

Кључне речи: изборни систем, изборна јединица, цензус, слободан мандат

Увод

Од поновног увођења непосредних избора и вишепартијског система, те промене концепта територијалног уређења у Србији 1990. године, у коме су нижи нивои власти изгубили прерогативе државности и уведен класичан концепт локалне самоуправе, уместо комуналног система, започео је процес институционализације изборног система који је уподобљен новом политичком систему, заснованом на класичним принципима грађанске демократије.

Изборни систем се различито развијао на различитим нивоима власти у Србији. Опробана су прилично различита решења која чине структуру изборног система. На локалном нивоу је развој ишао од већинског ка пропорционалном, с тим што је већински систем примењен и у једнокружној и двокружној варијанти. На покрајинском нивоу је опробан и мешовити изборни систем. На републичком нивоу је знатно раније уведен пропорционални систем, с тим што су мењана његова суштинска обележја, од изборне геометрије, карактера

* g.darko83@gmail.com

** vojkan_teodorovic@hotmail.com

мандата, изборне математике до афирмативне акције. Данас не постоји кодификовано изборно законодавство у Србији, али на различитим нивоима власти постоје исти типови решења, који су и у већини појединости идентични. Иза оваквог развоја стоје доста различита искуства и ефекти. Неки од њих се могу окарактерисати као изразито неподесни у политичким односима, приликама, традицији и политичкој култури који постоје у Србији. Такође, потреба за континуираним преиспитивањем ове изразито осетљиве материје ствара могућност да се упоређивањем и комбинацијом одређених искустава са данас неспорним решењима, као и тенденцијама у компаративном праву, изборни систем унапреди, осавремени, да се отклоне неке од његових хроничних аномалија или слабости.

У овом раду су критички анализирана основна питања изборног система у Србији. То су првенствено питање типа изборног система, изборних јединица (изборна геометрија) и изборне математике (формуле за расподелу мандата). Из ових питања проистичу основна обележја и квалитети изборног система који постоји у Србији. Ако се као основне вредности којима се тежи у евентуалној реформи изборног система узму индивидуализација мандата, демонополизација кандидовања, детрополизација и заштита одређених категорија становништва, неопходно је претходно размотрити у којој мери су та питања детерминисана структуром тог система коју чине управо изборна математика и изборна географија, полазећи од тога да је пропорционални изборни систем показао своју стабилност и обезбедио висок степен сагласности међу политичким чиниоцима.

Тип изборног система

У правној теорији су јасно диференцирана два основна типа изборног система: већински и пропорционални. Неретко се мешовити изборни систем, као комбинација елемената класична два система, због посебних својстава која из те комбинације проистичу убраја у посебан тип. Иако је историјски развој више ишао од већинског ка пропорционалном систему, за који се данас може рећи да је заступљенији у компаративном праву, теоријска расправа о предностима и недостацима неког од њих није, нити ће изгледа бити окончана, односно генерална оцена о томе који је од њих бољи није ништа више од процене њихових ефеката на политички систем у конкретној држави, која зависи од организације власти, традиције, политичке културе и стабилизване констелације политичких односа у једном друштву добија конкретно институционално опредмећење.¹ Стога, водећи рачуна о конкретним односима и приликама уну-

¹ Марковић наводи: „У теорији и публицистици још увек није преломљена расправа о предностима и недостацима система већине и система сразмерног представништва. То, по свој прилици, није ни могуће без увида у конкретне друштвене прилике одређене државе, њене уставне институције, политички менталитет грађана исл. Због тога се не може а priori тврдити да је један од два система расподеле мандата више демократски од другог, а посебно не да је један од њих недемократски. Питање избора између ова два система, у сваком случају, не може се посматрати

тар сваке државе, те вредности којима се тежи, треба изабрати онај систем који може на бољи начин репрезентовати стварно политичко расположење друштва и обезбедити висок ниво прихваћености, без тежње да се приступа пуком преузимању туђих решења.²

На првим, конститутивним изборима за Народну скупштину Републике Србије, после септембарског Устава из 1990. године, примењен је двокружни већински изборни систем. У њему су учествовала само два кандидата која су у претходном изборном кругу освојила највише гласова. За други круг није важио цензус излазности, а мандат је додељиван кандидату који освоји више гласова.³ Ванредни парламентарни избори 1992. и 1993. године одржани су по пропорционалном изборном систему, у коме је територија Србије била подељена на девет изборних јединица, са Д'Онтовом формулом за расподелу мандата и са цензусом од 5% (на овим изборима опозиција је захтевала једну изборну јединицу, а затим да их буде од 4 до 6, а владајућа партија је инсистирала на великом броју малих јединица, те је 9 изборних јединица био компромис, а његов ефекат је био смањење надзаступљености). Избори 1997. године су одржани са 29 малих изборних јединица, у којима се по правилу бирало мање од 10 посланика, што је смањивало пропорционалност и у пропорционални модел вештачки уграђивало елементе већинског система. Део опозиције је бојкотовао ове изборе.⁴ Од избора 2000. године Србија је јединствена изборна јединица, са цензусом од 5%. Овај систем је довео до тога да значајан број гласова буде расут, а да странке мањина уопште не буду заступљене у Народној скупштини. Тек од избора 2007. године за странке националних мањина примењује се природни, а не законски цензус. На локалним изборима 1992. и 1996. примењен је већински, двокружни систем са два кандидата у другом кругу, а 2000. године једнокружни систем. Пропорционални систем је уведен тек 2004. године, с тим што се примењивао Нимајеров метод расподеле мандата и цензус од 3%. На покрајинским изборима се примењивао већински, дво-

у празном простору, тако што би се сваки од њих вредновао апстрактном логичком аргументацијом.“ (Ратко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет у Београду, 2015, стр. 241).

² Највећи број европских држава прихвата пропорционални изборни систем, са различитим методама расподеле мандата. То су, између осталих, Холандија, Белгија, Луксембург, Данска, Шпанија (један од домова - Конгрес), Португалија, Финска, Аустрија, Немачка, Грчка, Шведска, Хрватска, Ирска. (Више о томе у: Маријана Пајванчић, *Изборно право*, Правни факултет у Новом Саду, 2008, стр. 221-227).

³ Већински изборни систем произвео је за владајућу партију очекиване последице. Он је произвео натпредстављеност владајуће партије у односу на остале парламентарне странке. Са око 46% освојених гласова она је освојила готово 80% посланичких места. Већински изборни систем произвео је хомогену парламентарну већину и једностраначку Владу, али то није значило и њену стабилност.

⁴ Већи број изборних јединица се показао као сметња пропорционалном систему, посебно из разлога изразите неуједначености броја изашлих бирача на изборе по појединим изборним јединицама, тачније на Косову и Метохији, где је, услед бојкота од стране албанске националне мањине, број изашлих био изразито мали, а број мандата у Народној скупштини у овој изборној јединици је одређиван спрам броја бирача уписаних у бирачки списак, чиме се доводио у питање и принцип једнакости бирачког права. На овај начин се стварала и велика могућност злоупотребе изборног процеса. Та могућност је данас елиминисана променом концепта на основу кога се одређује број бирача на овој територији.

кружни систем са два кандидата 1992. године, а 1996. и 2000. са три кандидата у другом кругу. Последице су углавном значиле изразиту натпредстављеност победника.⁵ Пропорционални модел расподеле мандата су пратиле затворене, неблокиране изборне листе.

Данас у Србији на свим нивоима власти постоји исти тип изборног система. Републички и локални изборни систем се уређује законом, а покрајински покрајинском скупштинском олуком, јер то спада у изворну надлежност аутономних покрајина.⁶ Закон о локалним изборима (чл. 7),⁷ Закон о избору народних посланика (чл. 4),⁸ као Покрајинска скупштинска одлука (чл. 6)⁹ у основним одредбама опредељују пропорционални изборни систем, коригујући га са неколико елемената који одступају од његових изворних форми и представљају резултат његовог еволутивног развоја, с циљем да се ублаже његови класични недостаци.¹⁰ Уз то, питање цензуса, јединствена изборна јединица, висина законског цензуса, третман мањинских листа, положај и улога изборних органа итд. уређени су идентично. Неопходно је напоменути, не доводећи при том оправданост оваквих решења, која најчешће није ни спорна, да законодавац није у обавези да обезбеди овакву једнообразност, јер се суштински разликују уставни концепти организације власти републичког, са једне, и локалног и покрајинског нивоа власти са друге стране. Републички ниво је уређен на принципима парламентарног (са минималним елементима председничког модела), а локални и покрајински на принципу скупштинског (са елементима парламентарног система).¹¹ Уосталом, уставни концепт аутономне покрајине и локалне самоуправе (право грађана којим се ограничава државна власт, са законом утврђеним надлежностима у Уставом датом оквиру) може да имплицира различит модел изборног система, али и не онемогућава његову иден-

⁵ Више о томе у: Милан Јовановић, Редизајнирање изборног система Србије – један неуспео покушај, у: Зоран Стојиљковић, Душан Спасојевић (ур.), *Препоруке за измену изборног законодавства у Србији*, National Democratic Institute for International Affairs, Београд 2011, стр. 21-30; и Милан Јовановић, *Изборни системи посткомунистичких држава*, Службени лист СРЈ, Факултет политичких наука и Институт за политичке студије, Београд 2004.

⁶ При уређивању овог питања би се морало имати у виду ограничење које се тиче сразмерне заступљености националних мањина у скупштини аутономне покрајине, која се уређује законом. (Више о томе у: Маријана Пајванчић, *Коментар Устава Републике Србије*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2009, стр. 231).

⁷ Закон о локалним изборима, "Сл. Гласник РС", бр. 129/2007, 34/2010 – одлука УС и 54/201.

⁸ Закон о избору народних посланика, "Службени гласник РС", бр. 35/00, 57/03 - одлука УСРС, 72/03 - др. закон, 75/03 - испр. др. закона, 18/04, 85/05 - др. закон и 101/05 - др. Закон.

⁹ Покрајинска скупштинска одлука о избору посланика у Скупштину Аутономне Покрајине Војводине, "Сл. лист АП Војводине", бр. 23/2014

¹⁰ Пропорционални изборни систем на републичком нивоу је опредељен и самим Уставом. Устав (чл. 102, ст. 2) наводи: „Народни посланик је слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран за народног посланика.“ На овај начин је искључен већински систем избора, у коме би оставка налагала нове изборе, а не могућност странке да посланика замени другим кандидатом.

¹¹ Марковић наводи да је Устав овом одредбом обавезао статут аутономне покрајине да њену организацију изгради на начелу скупштинског система. Исто се може рећи и за организацију локалне самоуправе. (Ратко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет у Београду, 2015, стр. 455 и 422).

тичност. Ипак, политички односи, недостатак традиције, потребе за економичношћу и усклађеном праксом, избегавање правних празнина, и симплификација изборног система детерминишу усклађена, а често и идентична решења. Компликованост изборног система увек наилази на подозрење код грађана, а неретко погодује апстиненцији и одсуству свести о значају избора и права која у вези са њима постоје, као што погодује и компликацији политичких односа.

Имајући у виду неуједначеност величине и броја становника међу општинама и градовима у Србији, и унутар њих, односно чињеницу да постоје бројне општине са мање од 10 000 становника, са изразито неравномерним размештајем становника, избор већинског или мешовитог система на локалном нивоу, иако отежава „метрополизацију“, чини се компликованим, скупим, потенцијално манипулативним (кандидовање, промене пребивалишта зарад изборног „инжењеринга“, остваривање бирачког права, једнакост), нерационалним, нарочито имајући у виду изразиту прекобројност чланова локалних скупштина и сходно томе потребан број изборних јединица.¹² На нивоу АПВ тој чињеници се може додати и етнички састав становништва, тј. да у њој живи велики број етничких заједница које су (неравномерно) распрострањене на целокупној територији Покрајине, те би омеђавање изборних јединица у већинском систему нужно отежавало њихову адекватну представљеност, која се најбоље обезбеђује пропорционалним моделом. Уосталом, миграциони токови на њеној територији, те социјална и економска обележја становништва и неправилна метрополизација имају посебан значај унутар АПВ. Ако се као основно оправдање пропорционалног система узме намера за што репрезентативнијим представничким органом, односно обезбеђењем политичког састава парламента према стварној вољи исказаној на изборима, приговори о „фрагментацији“, непринципијелним коалицијама, „трговини мандатима“ исл. скоро идентично се могу приписати и већинском систему. Персонализација мандата и равномерна територијална заступљеност, као вредности којима савремени изборни систем мора да тежи, нису својство само већинског система.¹³ Стога, пропорционални систем може бити коригован другим елементима у правцу

¹² У већини европских држава је на локалном нивоу заступљен пропорционални изборни систем. У неким (нпр. Француска) на различитим нивоима локалне самоуправе су заступљени различити модели (мешовити на првом, већински на другом и пропорционални на трећем), што се правда посебним потребама и природом различитих нивоа, али традиционалној укорењености неких решења. У Швајцарској су присутни различити системи, с тим што је далеко најзаступљенији облик непосредног одлучивања грађана уместо изборно конституисаног представничког органа у општинама. У Мађарској се негује традиција мешовитог изборног система, али се он коригује цenzусом који се тиче излазности (50% у првом и 25% у другом кругу). (Више о томе у: Дарко Голић, Компаративни преглед избора локалних представничких органа у европским државама, *Европско законодавство*, бр. 54, стр. 9-31).

¹³ У компаративном праву се могу уочити случајеви различитог изборног система за различите јединице, тако нпр. У Пољској се за избор одборника у општинама испод 20 000 примењује већински, а преко тог броја пропорционални изборни систем. (Више о томе у: Mateja Crnković, *Lokalna самоуправа u Poljskoj*, *Hrvatska javna uprava*, бр. 4, 2010, стр. 1059–1080). Слично је и са Словенијом и Мађарском (већински за мање и мешовити за општине са више становника). Више о томе у: Дарко Голић, Компаративни преглед избора локалних представничких органа у европским државама, *Европско законодавство*, бр. 54, стр. 11-30.

обезбеђења жељених ефеката - цензусом, отвореним листама, слободним мандатом. Вештачки обезбеђена хомогеност у парламенту, неједнакост бирачког права и ефикасна власт без легитимитета не могу бити идеал изборног законодавства.¹⁴

Пропорционални изборни систем, у недостатку одговарајућих ограничења, заиста омогућава да се непосредност избора доведе у питање. Затворена изборна листа, са јединственом изборном јединицом, са великим бројем кандидата, правом политичких субјеката да слободно одређују изабране посланике или одборнике неvezано од њиховог места на листи, уз тзв. „blanko оставке“, у суштини представља посредне изборе и везани мандат, који одборнике трансформише у страначке делегате. У случају да се овакве аномалије отклоне (што је умногоме учињено Одлуком Уставног суда¹⁵), те преиспита концепт јединствене изборне јединице на ниивоу Покрајине и на ниивоу Републике, према објективизираним критеријуму и уз нужно постојање компензационих мандата, обезбедила би се заступљеност у парламентима сходно изворној вољи грађана. Уз то, надзаступљеност би била минимална, а подзаступљеност онемогућена.

Од избора 2004. до 6.6. 2014. године за избор посланика у Скупштини АПВ се примењивао мешовити изборни систем. Он је подразумевао да се половина посланика бира пропорционално броју освојених гласова, а друга половина по већинском, двокружном моделу, тако да се из сваке јединице локалне самоуправе бира бар по један посланик.¹⁶ Иако је дужи низ година био заступљен у АПВ, овај систем се показао као изразито лош. Стога је промењен начина избора посланика у АПВ и уведен је класични пропорционални модел.

Иако се мешовитим изборним системом жели обезбедити конституисање представничких органа на формули која представља скоро математички збир позитивно оцењених обележја већинског и пропорционалног система, чак и површном анализом се може утврдити да је он, у суштини, хибридан, недовољно теоријски обрађен, практично веома сложен, манипулативан и „институционално нестасао“ пројекат. Структура изабраног парламента путем овог

¹⁴ У већини држава ЕУ у примени је, генерално, пропорционални систем, с тим што постоје разлике у методу утврђивања броја освојених мандата. То је случај у Холандији, Грчкој, Луксембургу (слободне листе), Шведској, Финској, Белгији, Аустрији. Ипак, при избору локалних представничких тела у неким земљама, зависно од броја становника, постоје модификације са мешовитим системом (Мађарска, Француска, Немачка). (Више о моделима нецентралног изборног система у компаративном праву у: Ђорђевић Блажић, *Систем локалне самоуправе*, Факултет за државне и европске студије, Подгорица 2011, стр. 69-77 и 164-171).

¹⁵ Одлука бр. 52/2008 од 21.4.2010.

¹⁶ У Немачкој традиционално постоји мешовит изборни систем, уз примену Нимајерове формуле у пропорционалном делу. Њега одређују традиција и потпуно другачије државно организовање (федерални ниво, покрајине, мешовит систем локалне самоуправе – два нивоа на већем делу и један ниво у већим градовима). Уз то, постоји читав низ ограничења и корекција које се тичу цензуса и метода доделе мандата. У Бугарској се мешовити систем примењује само у погледу мањег броја посланика (једна осмина). Мешовити изборни систем се примењује и за избор Већа посланика и Сената у Италији. Мешовити изборни систем је заступљен и у Мађарској. (Више о изборном систему у Немачкој, Мађарској и Италији у: Маријана Пајванчић, *Изборно право*, Правни факултет у Новом Саду, 2008, стр. 219, 227 и 228).

модела не одговара вољи грађана у њеној изворној садржини, она је више део правних или техничких „акробација“, надоградње, наметања виших значења у односу на основно значење изражене воље бирача. Мешовити изборни систем своју вредност добија само у условима када га оправдавају квалификоване околности које се тичу територијалне организације, те демографских обележја територијалних заједница. Чак и у случају најоптималнијег територијалног распореда изборних јединица овај систем може да представља карикатурално представљање народне воље, њено извртање, односно негацију.

Свако вештачко наметање укрупњавања политичких снага, мимо опште-прихваћеног института цензуса, представља „насиље“ над политичком вољом и делегитимисање власти. Двопартијски изборни систем нигде није централно-наметнут, већ изнедрен из политичких односа, традиције, па чак и културе одређене заједнице, а само потврђен и донекле уобличен изборним законодавством. Свако поређење резултата избора за Скупштину АПВ у претходним циклусима, односно разлике у броју освојених гласова изборних листа у првом изборном кругу, као облику изворне воље бирача и броја освојених мандата након другог круга гласања, без икаквог улажења у суштину, указује да на нивоу правне норме која институционализује овај систем нешто није у реду. Сама могућност да се парламент изабере на начин који одступа од воље изашлих бирача указује на погрешан избор изборног система, односно нужност промене, макар се та могућност никад не реализовала.

Оправдање о потреби заступљености јединица локалне самоуправе или националних мањина у представничком органу путем већинског система ни на који начин није утемељено. Оригинална заступљеност мањина обезбеђује се путем пропорционалног система, где оне лакше могу доћи до мандата када је у „оптицају“ већи број представника који се бирају. Уосталом, у АПВ ниједна национална мањина није груписана само на територији једне или две општине да би на тај начин лакше обезбедила учешће у Скупштини АП. Избор по већинском моделу их приморава на груписање, коалирање, које увек представља одступање од аутентичних политичких ставова. Такође, у условима веће територијалне распрострањености неке националне мањине, без њене доминантније територијалне концентрације, а и невелике бројности, може се доћи у ситуацију да у 60 посланика изабраних пропорционалним моделом та мањина нема своје представнике, а тек то не може обезбедити у оних 60 изабраних посланика по већинском систему, чиме се ствара могућност да, иако би у укупном броју посланика сразмерно свом броју имала посланике, она их нема уопште. Такође, нити постоји правна обавеза, нити концепт организације власти то омогућава, да представнички орган покрајине одражава структуру локалне самоуправе са њене територије. Питање равномерне засупљености појединих делова је политичко питање са којим наступа свака листа, између осталог понудом кандидата са одређеног подручја. Уосталом, пропорционални изборни систем нуди већи број могућности којима се отклањају негативне последице метрополитације (изборне јединице и отворене листе).

Основне замерке постојећим решењима се тичу непотпуности непосредног избора, где бирачи не знају за кога тачно гласају, која води ка деперсона-

лизацији мандата, упркос гаранцији слободног мандата, те метрополизације мандата, где већина посланика пребивалиште има у већим градовима. Ипак, постоје решења којима се ови недостаци могу отклонити, а тичу се изборне геометрије и изборне математике.

Изборна геометрија и персонализација мандата

Најдоследнија варијанта пропорционалног изборног система јесте јединствена изборна јединица, са природним цензусом. У јединственој изборној јединици се у потпуности обезбеђује сразмерно представништво, одсликава стварна воља бирача који су изашли на изборе, елиминише надзаступљеност. Ипак, пракса је показала да ова варијанта врло често води ка претераној политичкој фрагментацији, нестабилнијој влади, парламентарном статусу екстремних политичких партија или група, подстиче политичке конфликте, отежава консензус о најбитнијим политичким питањима, доводи до неравномерне заступљености представника из различитих делова земље (метрополизацији мандата) итд. Домет и опсег негативних ефеката зависи од конкретних околности унутар једне државе или уже територијалне заједнице. Стога се јављају корективни механизми који за циљ имају да ублаже поменуто ефекте. Један од њих је већи број изборних јединица. Тај број помера пропорционални изборни систем на широком распону удаљености ка већинском изборном систему. Ипак, у којој мери ће то приближавање бити у функцији корекције негативних ефеката, а колико ће значити вештачко инфилтрирање његових обележја у суштински различит модел, те на тај начин представљати његово деформисање, са нужним последицама по квалитет политичких односа, зависи од конкретних решења и њихове друштвене условљености.¹⁷

У Србији су постојала различита искуства у вези са бројем изборних јединица, нарочито ако се узму у обзир још и савезни избори, на којима је Србија, као федерална јединица, такође била подељена на већи број изборних јединица. Тенденције су очито ишле у прилог смањивању њиховог броја, штавише, трајност решења о јединственој изборној јединици говоре о томе да се она показала као најбоље решење у тадашњим околностима, решење које је обезбедило знатно шири политички консензус, стабилизовало политичке односе и

¹⁷ Као илустрацију тврдње да је извођење општих закључака о ефектима неког од изборних система релативно, навели бисмо став Дерен-Антољак. По њеном мишљењу, ичинци изборних система не могу се одвојити од конкретних социо-политичких структура и процеса нити од специфичних друштвено-политичких услова настанка изборног система. Она наводи: „Empirijska ispitivanja pokazuju, međutim, da kao što većinski izbori ne potiču uvijek integraciju birača, umjerenost, stabilnost ili alternaciju vlasti, da isto tako ni dezintegracija, nestabilnost ili radikalizacija ne proizlaze iz. proporcionalnog sistema. Političko iskustvo i izborna praksa zemalja koje kontinuirano upotrebljavaju u dužem vremenskom razdoblju neku od metoda proporcionalne reprezentacije za alokaciju parlamentarnih sjedišta, pokazuju da ove metode same po sebi ne uzrokuju ni prekomjernu multiplikaciju političkih stranaka, niti političku nestabilnost. Dapače, potvrđuju da stabilnost društva i visoka integriranost uspješno egzistiraju u višestranačkim sistemima koje karakterizira proporcionalni izborni sistem.“ Štefica Deren-Antoljak, Izborni sistemi i Duvergerov zakon, *Politička misao*, Vol. XXIX, No 2, 1992, str. 24-25.

афирмативно деловало у правцу демократског функционисања политичких институција. Данас је, на свим нивоима, прихваћен концепт јединствене изборне јединице. Ипак, то не искључује потребу проблематизације и преиспитивања тог решења. У овом излагању, питање броја изборних јединица се разматра у склопу потребе да се обезбеди неопходна персонализација посланичких и одборничких мандата, те обезбеди равномернија дисперзија територијалне заступљености, полазећи од тога да је пропорционални систем прикладнији традицији, приликама и политичким односима који постоје у Србији.

На свим нивоима власти изборне листе су затворене и блокиране, те иако постоји обавеза изборних органа да објаве збирну листу са одговарајућим подацима о свим кандидатима, као и гарантовано право грађана да буду обавештени о изборним листама, оне остају углавном недоступне бирачима. Воља бирача се тако у потпуности окренула у правцу избора политичких партија. Ипак, постоје адекватне могућности да се бирачи и у пропорционалном систему окрену избору кандидата, а не апстрактне листе политичке партије. Отворене изборне листе су пример такве могућности.

Затворене листе, са непромењивим редоследом – блокиране листе, су након Одлуке Уставног суда¹⁸ постале правило на свим нивоима. Раније решење о праву политичких субјеката да самостално одреде кандидате са листе који ће попунити добијена одборничка и посланичка места, елиминисало је непосредност избора, као њихов основни квалитет. Имајући у виду решења о природи мандата на локалном и покрајинском нивоу пре помињане одлуке Уставног суда, неблокиране листе и „бланко оставке“, он је уместо слободног мандата био трансформисан у делегатски мандат политичких партија.¹⁹ Свако истраживање би показало да огромна већина грађана не поседује никаква знања о саставу изборних листа, иако су објављене. Њихова одлука се ни на који начин не односи на избор међу кандидатима, јер је кандидовање са затвореним листама потпуно монополисано од стране политичких субјеката, а самим тим је сужено активно бирачко право.

Једно од решења за које се може рећи да су се издигла на ниво демократског стандарда јесте принцип слободног мандата. Мандат припада ономе ко га је освојио, носилац мандата представља целокупно грађанство, а не само бираче који су за њега гласали, одговорност сноси само бирачима на наредним изборима, не постоји обавеза изабраног лица да полаже извештај о своме раду, нити обавеза да следи нечија упутства, као ни могућност да му, мимо избора, мандат буде одузет, сем у квалификованим случајевима, као што је осуда за кривично дело, губитак услова за избор, или наступање ситуације која је неспојива са мандатом, у конкретном систему организације власти. Далеко је од истине тврдња да је слободан мандат, у апсолутном смислу, неоспорна вредност, основна врлина слободних избора, ноторно потврђена добробит за би-

¹⁸ Одлука Уставног суда бр. 28/2011.

¹⁹ Закон о избору народних посланика данас не познаје могућност тзв. „бланко“ оставки, иако је Устав такву могућност оставио, прецизирајући да се услови за то прописују законом. У Закону (чл. 88) се наводи: „Посланик лично подноси оставку, оверену код органа надлежног за оверу потписа, председнику Народне скупштине, у року од три дана од дана овере“.

раче. Слободан мандат, у смислу немогућности подносилаца изборних листа да мандат одузму мимо воље лица које га је добило, нужно подразумева одговарајућу персонализацију и кандидата и мандата. У противном, одузимање мандата лицу које није непосредно изабрано, није по изражену вољу бирача кобније од могућности да тако изабрано лице слободно располаже изборном вољом која му није поклоњена.

Олако замењивање везаног мандата апсолутно слободним, без испуњења неопходних претпоставки, створило је неограничене могућности манипулације. Могућности трговине мандатима су толико широке да у сенку бацају друге вредности изборног система. Наиме, бирачи по постојећој концепцији бирају листу, не знајући притом ко се на њој налази, немајући никакву могућност да утичу на пролазност или вредновање кандидата који се налазе на листама. Након што му мандат припадне, лице које га је стекло стиче потпуну слободу, која није ограничена никаквим моралним нити политичким обзирима, јер бирачи и нису гласали за њега лично. С обзиром на то, он не може сносити никакву политичку санкцију за своје деловање, јер није прекршио никакву диспозицију политичког односа, једноставно на њу се никоме није ни обавезао пре избора. Његово обавезивање предлагачу листе – политичком субјекту, не може имати карактер политичке диспозиције, јер се она само и једино код непосредних избора може односити на бираче, они су носиоци активног бирачког права. С обзиром на то да се у фази предлагања кандидати фиктивно политички обавезују, та обавеза нема никакав релевантан значај, нити правно дејство, она није политичка диспозиција за чије би кршење следовала политичка санкција. Учесталост појаве разорно делује по сам концепт и суштину избора. Политичка структура представничких органа се вишеструко мења током мандата, тако да на крају врло често и не личи на ону за коју су се грађани определили. Грађани у таквим условима губе поверење у представнички орган. Одсуство интересовања додатно слаби политички садржај представничких органа и било који осећај одговорности код његових чланова. Ипак, крајње би неозбиљно било овакве недостатке употребити као доказ против пропорционалног изборног система. То је већ показано код анализе мешовитог изборног система који је постојао у АПВ. Његова основна карактеристика је неограничена могућност натпредстављености, односно за велику већину политичких субјеката, а самим тим и грађана, то значи сигурну подзаступљеност. Уосталом, већински изборни системи су прихваћени највише због њихове традиционалне укоренености и специфичности територијалне организације, а не нарочитог демократског потенцијала.²⁰

²⁰ Примера ради, према Закону о локалној самоуправи из 1991. године (и 1999.) постојао је већински изборни систем, одлуком скупштине општине су одређиване изборне јединице, водећи рачуна о приближно једнаком броју бирача, с тим што се на брдско-планинским подручјима изборне јединице могу одредити тако да се одборник бира и на мањи број бирача. Ово питање у старту угрожава загарантовану једнакост бирачког права. Мере афирмативне акције свој основ тешко да могу наћи у одређивању погодности за подручја одговарајућих географских карактеристика, с тим што се пружа неизмерна могућност изборног „инжењеринга“. Свако одређивање изборних јединица на локалном нивоу нужно води ка угрожавању једнакости бирачког права, стога је на овом нивоу потребно задржати концепт јединствене изборне јединице.

Постојање слободног мандата нужно подразумева промену начина избора одборника, тј. посланика. Слободан мандат који није персонализован је више имитација, него суштина. Персонализација мандата нужно подразумева могућност бирача да утичу на саму листу, било да је састављају или у оквиру састављене листе вреднују кандидате према њиховом програму, или било ком другом критеријуму. Састављање листе у већини европских држава представља право политичких субјеката, које се коригује могућношћу група грађана да истакну своје листе. Ипак, бирачима се мора дати могућност да утичу на одабир међу кандидатима. У ситуацији када постоје затворене листе, било да су блокиране или неблокиране, оне за грађане представљају апстрактне појмове, а кандидате у тим појмовима виде само и искључиво као делегате политичких партија. То не би смело бити обележје демократских избора. Ипак, такве могућности су и даље заступљене широм Европе. Увођење отворених изборних листа, са могућношћу да грађани бирају оне кандидате са листе за које желе или пак само листу, демократизује изборни поступак и употпуњује ширину бирачког права. Може се сматрати да се на овом решењу мире два приступа, улога политичких партија, као основних субјеката кандидовања и права бирача да бирају кандидате, а не листе, јер кандидати који освоје мандат ће обављати своју функцију и њоме располагати на начин за који сматрају да је потребан, имајући у виду своју одговорност која је пред бирачима непосредно заснована. Ти одборници или посланици би на наредним изборима сносили одговорност за свој рад, она се индивидуализује у знатној мери, постаје препознатљива. Политичке партије у овом моделу самостално одређују редослед кандидата, али он бираче не обавезује. У случају једнаког броја освојених гласова редослед на листи је критеријум избора, тако да се задржава корективна улога политичких партија у фази кандидовања.

Концепт отворених изборних листи технички је теже изводљив, а са становишта потребе за персонализацијом мандата и неделотворан, у условима изразито бројних представничких органа и јединствене изборне јединице. Број одборника у локалним самоуправама је између 19 и 75²¹ и са становишта броја становника, величине, надлежности и трошкова изразито велики. Он је међу најбројнијим у Европи.²² Стога би се, уколико се жели унапредити демократски садржај локалних избора, нужно требао преиспитати и знатно смањити постојећи број одборника у општинама и градовима. Када су у питању покрајинска (120) и Народна скупштина (250), то питање се може решити увођењем већег броја изборних јединица. Изборне јединице би требале обухватати јединице локалне самоуправе које су географски међусобно блиске, нужно водећи рачуна о томе да оне не буду са знатнијим разликама у броју становника. Њихове границе би се нужно морале повремено ревидирати, односно обезбедити

²¹ Сл. гласник РС", бр. 129/2007 и 83/2014 - др. Закон, чл. 29.

²² Примера ради, у Словенији се број одборника креће између 7 и 45, у Бугарској од 11 до 45, у Чешкој између 5 и 45, (у регионалним већима између 45 и 65), у Румунији између 9 и 27, у Данаској између 25 и 31 (у општинама испод 20 000 ст. свега 9 одборника), у Француској је тај број између 9 и 69, а у департаманима између 14 и 76, у Италији број се креће између 12 и 60 (преко милион становника).

динамичност, а никако статичност модела.²³ Како се бројем изборних јединица не би довела у питање пропорционалност, расипање гласова услед неравномерне подршке бирача по различитим изборним јединицама, тј. подзаступљеност, решење би се могло тражити у компензационим листама. Прво би се утврђивао број мандата који су политички субјекти освојили по изборним јединицама, на отвореним листама. Збрајањем броја гласова у свим јединицама које је освојио један политички субјект добио би се укупан број мандата од којег би се одузимали мандати који су директно освојени по изборним јединицама, преостали би се додељивали са компензационе листе. На тај начин би се обезбедила адекватна заступљеност и обезбедило да грађани сами одређују кандидате који су освојили мандате, уместо да се они додељују са затворених листи. Овај метод утврђивања броја мандата се зове Баденски систем.

Изборна математика

Централна питања изборне математике су метод расподеле мандата и цензус. У вези са цензусом основна питања су да ли применити јединствен или промењив законски цензус за коалиције политичких партија, као и третман мањинских листа.

У Србији је Д“Онтов систем општеприхваћен метод расподеле мандата међу листама које су прешле законски цензус. Овај метод је данас најзаступљенији у европским државама и сматра се најправичнијим методом. Он поседује дугу традицију примене на републичком нивоу, још од увођења пропорционалног система. На локалном нивоу он је нешто новијек датума, примењује се од избора 2008. године, а на првим локалним изборима по пропорционалном моделу, 2004. године, у примени је био Нимајеров метод.

На свим нивоима власти је уведен законски цензус као облик ограничења пропорционалног изборног система. Оправданост законског цензуса није предмет спорења у политичкој, али ни стручној јавности. Извесне разлике постоје у погледу његове висине. За разлику од старијих решења на локалном нивоу, где је он износио 3%, постојећа решења су идентична као и код избора народних посланика - у расподели мандата учествују изборне листе које су добиле најмање 5% гласова од укупног броја бирача који су гласали.²⁴ У компаративном праву је чешћа ситуација да се он одређује у апсолутном износу. Ипак, неуједначеност бирачког тела по општинама и градовима, те евентуално изборним јединицама уколико би оне биле уведене, обесмишљава такву могућност. Такође, постоје дилеме у погледу тога да ли за све политичке субјекте треба предвидети јединствен, или пак клизни цензус, са већим износом у по-

²³ Више о методама за одређивање граница изборних јединица у: Kristian Sabo, Rudolf Scitovski, Petar Taler, *Ravnomjerna raspodjela broja birača po izbornim jedinicama temeljem matematičkog modela*, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, br. 1, 2012, str. 229–249.

²⁴ Више о утицају законског цензуса на парламентарни страначки систем у Србији, кроз анализу изборних циклуса од 1992. до 2003. године у: Милан Јовановић, *Изборна јединица, изборни праг и страначки систем*, *Српска политичка мисао*, бр. 1-2/2006, год. 13, вол. 16, стр. 41-60.

гледу коалиција политичких партија. Иза њега не стоји ниједан логичан, правно прихватљив аргумент, до пука политичка пројекција и вештачко кројење политичких односа, у које право не би смело да се упушта. Као аргумент се износи онемогућавања неприродних коалиција и манипулација у вези састављања изборних листа. Међутим, није на законодавцу да арбитражу у погледу природе коалирања. С друге стране, свака политичка партија је слободна да уређује састав своје листе, тако да и без званичног коалирања на њој се могу наћи представници других странака. Блокиране, а поготово отворене изборне листе могу да елиминишу сваки облик манипулације у вези са доделом мандата. Јединствен законски цензус стабилизује политички систем, смањује могућност да екстремне политичке партије буду заступљене у скупштини, смањује претерано фрагментирање парламента исл. иако донекле одступа од основног идеала сразмерног изборног система или доводи до непринципијелног груписања. Ипак, он се у пракси показао као нужност, те данас и теоријски се обрађује као могући елемент пропорционалног изборног система.²⁵

Припадници националних мањина, односно њихови политички субјекти, сходно уставним гаранцијама мера афирмативне акције и обезбеђења одговарајуће заступљености у републичком, односно сразмерне заступљености у локалним скупштинама и скупштини АПВ, уживају привилегован третман. За њих се примењује природни изборни праг.²⁶ Политичке странке и коалиције странака националних мањина учествују у расподели мандата и кад су добиле мање од 5% гласова од укупног броја бирача који су гласали. Ово решење се очигледно не односи и на групе грађана. То је последица начина на који се утврђује својство одређене партије као мањинске.²⁷ Политичким странкама националних мањина сматрају се све оне странке чији је основни циљ заступање интереса националне мањине и заштита и побољшање њихових права, у

²⁵ Диференцирани законски цензус је први пут примењен у Грчкој, педесетих година прошлог века. Пред укидање овог решења осамдесетих година, за коалиције две партије цензус је износио 25%, а за за коалиције три партије чак 30% гласова. И данас се диференцирани цензус, иако ређе, примењује у неким бившим социјалистичким државама, нпр. у Румунији је цензус 5% и 10%, у Пољској 5% и 8%, у Чешкој се цензус увећава за сваку додатну странку у коалицији итд. Македонија је редан пример државе у којој цензус не постоји. (Милан Јовановић, Изборна јединица, изборни праг и страначки систем, *Српска политичка мисао*, бр. 1-2/2006, год. 13, вол. 16, стр. 42).

²⁶ У условима дисперзије националних мањина по целој територији једне државе, њихове малобројности или неједнаке концентрације, пропорционални изборни систем је за њих најповољније решење, било да се кандидидују на сопственим или у оквиру листи које нису мањинске. У случају да су оне концентрисане само на одређеној територији, избор између већинског и пропорционалног система нема посебан значај. Више о томе у: Mateis Bohards, *Izborni sistemi i upravljanje etničkim konfliktima na Balkanu*, у: Alina Mundjiu-Pipidi i Ivan Krastev (ur.), *Nacionalizam posle komunizma, naučene lekcije, Beograd*: Beogradski fond za političku izuzetnost, 2004, стр. 291.

²⁷ Орловић наводи шест модела за обезбеђење заступљености националних мањина у парламенту: 1) повољнији услови регистрације и кандидовања мањинских листи; 2) смањење или укидање цензуса за мањинске листе; 3) одређивање граница изборних јединица (тамо где су мањине географски концентрисане); 4) обавезна заступљеност мањина на изборним листама; 5) резервисана места; 6) преференцијално гласање (појединачно гласање за кандидате уз гласање за листе, паширано, тј. гласање за кандидате са различитих листа и појединачно преносиво гласање). (Више о томе у: Slaviša Orlović, *Političko predstavljanje nacionalnih manjina – Srbija u komparativnoj perspektivi, Migracijske i etničke teme*, бр. 27 (3), 2011, стр. 393–417).

складу са међународноправним стандардима. О томе да ли подносилац изборне листе има положај политичког субјекта националне мањине, одлучује изборна комисија, а на предлог подносиоца изборне листе при њеном подношењу. Решење према коме статус мањинске странке и сходно томе привилегован третман уживају сви они који се тако декларишу трпи озбиљне критике и може се смарати једним од потенцијално најманипулативнијих елемената система. Оно је предмет арбитрерности и злоупотребе како би се избегао цензус. Објективизирање критеријума за добијање статуса мањинске странке је нужно. У противном замисао посебне заштите националних мањина бива знатно обезвређен. Ипак, концепт који је прихваћен у праву Србије генерално се може сматрати исправним.

Концептуална исправност мањинске заштите изискује додатне инструменте којима би се онемогућила злоупотреба овог права. Јавност као једини коректив нежељених појава ни у једној од земаља које су прошле процес транзиције нема значај какав има у земљама са стабилним изборним системима и у којима постоје решења која се дубоко уткана у традицију, па чак и политичку културу. Изазов који се јавља пред политичким субјектима, нарочито када велики број политичких партија не може прећи законски цензус, а учествују на изборима, је велики. Не постоји механизам којим би онемогућила манипулација статусом. Стога, неопходно је формулисати објективне критеријуме да би се један политички субјект могао смарати мањинским. Ти критеријуми не смеју бити усмерени на отежавање остваривање посебних права националних мањина. Али злоупотреба тог права није у интересу првенствено припадницима националних мањина. Аутохтони представници националних мањина нису нужно они које чине само њихови сународници, али није на законодавцу да арбитрира у тим питањима, као што нужно јесте да спречи манипулацију и обезбеди једнаке услове за фер надметање. Националној поларизацији не погодују изборни услови, него конкретне прилике и односи унутар једне државе који се у врло ограниченој мери тичу изборног права. Изборно право за циљ мора имати посебну заштиту мањина, јер је то уставни и политички концепт, али заштита мањина не сме угрожавати основне вредности демократских избора, као што је непосредност и једнакост бирачког права. Математички прорачуни којима се унапред фиксира број мањинских мандата технички је толико компликован да његова реализација најчешће води ка изборној „гетоизацији“ мањинских бирача. Стога, природни праг за припаднике националних мањина не би требао бити доведен у питање. Ипак, неопходно је допунити законска решења и објективизирати услове за стицање поменутог статуса. Један од њих би био да се на листама мора наћи минималан проценат припадника мањина чији се интереси заступају. Тај број би могао бити две трећине кандидата на листи или мање у општинама које имају велики број бројчано малих националних заједница.

Закључак

Развој изборног права у Србији након 1990. године је ишао у правцу институционализације класичног пропорционалног изборног система. Не само да је већински изборни систем доста рано, након само једног изборног циклуса, на републичком нивоу замењен пропорционалним, него је у условима развоја вишепартијског система и друштвене транзиције он обликован на класичним формама, где се јединствена изборна јединица показала као најподесније решење. Томе је поговорио и систем политичких односа (где је сваки други модел гарантовао неподношљиву парламентарну натпредстављеност и могућност изборних манипулација), али уопште друштвених односа са неравномерном насељеношћу, миграцијама, метрополитанизацијом, па чак и угроженим територијалним интегритетом земље. Да је институционализација пропорционалног изборног система представљала основну тенденцију говори и чињеница да је, упркос настојању да се већински изборни систем у различитим варијантама сачува на локалном нивоу, односно да се на покрајинском нивоу изгради посебан, мешовити изборни систем, он временом прихваћен на свим нивоима као модел који је најприкладнији политичким односима и традицији која постоји у Србији, односно модел који једино обезбеђује демократски изабрана представничка тела на свим нивоима власти.

Један од основних проблема у изградњи савременог изборног система у Србији јесте питање слободе посланичког мандата. Иако је прокламација слободног мандата трпела разна ограничења, постојећа решења обезбеђују формално слободан посланички мандат. Ипак, постојање слободног мандата подразумева одговарајућа решења у структури изборног система, у недостатку којих он може представљати облик негације демократских својстава изборног система, делегитимизације власти и злоупотребе изборне воље. Слободан мандат захтева одговарајућу персонализацију. Питање персонализације мандата чланова колегијалних органа се не може и не треба посматрати у компарацији са инокосним, те се стандард професионализације може обезбедити и у пропорционалном систему, помирењем две основне вредности – структура парламента која одсликава политичко опредељење грађана и слобода носиоца мандата да поступа по свом слободном политичком опредељењу, легитимизованом на непосредним изборима, без политичке одговорности политичком субјекту који га је кандидовао, али и без могућности да злоупотребом поверења присвоји мандат који није непосредно добио. Таква могућност тешко да се може реализовати са затвореним изборним листама, иако су оне блокиране. У неблокираним се и не може говорити о непосредности избора, те је слободан мандат у таквим условима обична карикатура. Дакле, предуслов професионализације мандата су отворене листе.

Питање отворених изборних листи нужно подразумева да се број одборника знатно смањи, јер постојећа решења одступају и од компаративних решења, стварних потреба локалних заједница, обима њихове надлежности, атрофирају институт политичке одговорности и стварају непотребне трошкове.

На покрајинском и републичком нивоу персонализација мандата, али и њихова деметрополизација, може се обезбедити увођењем више изборних јединица. О њиховом броју и обухвату, те роковима у којима и методама по којима би се нужно преиспитивале, неопходно је обезбеђење најширег политичког договора. Како се природа пропорционалног изборног система не би вештачки и хибридно нарушила, потребно би било да уз листе по изборним јединицама постоје и компензационе листе, као гаранција сразмерног представништва. Притом, није умесно експериментисање са диференцираним цензусом за коалиције политичких партија, јер иза тог предлога не стоји ниједан теоријски елабориран нити практично препознатљив рационалан разлог, до пука политичка пројекција у конкретној констелацији односа, која би се на сваким наредним изборима показала као спорна, јер вештачко укрупњавање политичких странака не може представљати демократски идеал, а нарочито се он не може обезбедити изборним законодавством, мимо јединственог законског цензуса као нужног коректива.

Литература:

1. Alina Mundjiu-Pipidi i Ivan Krastev (ur.) (2004). Nacionalizam posle komunizma, naučene lekcije, Beograd: Beogradski fond za političku izuzetnost, str. (291)275–298.
2. Blažić Đorđije (2011). *Sistem lokalne samouprave*, Fakultet za državne i evropske studije, Podgorica.
3. Golić Darko (2015). Komparativni pregled izbora lokalnih predstavničkih organa u evropskim državama, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 54, str. 9-31.
4. Deren-Antoljak Štefica (1992). Izborni sistemi i Duvergerov zakon, *Politička misao*, Vol. XXIX, No 2, str.
5. Jovanović Milan (2006). Izborna jedinica, izborni prag i stranački sistem, *Srpska politička misao*, vol. 13, br. 1–2, str. 41–59.
6. Jovanović Milan N.(2004). *Izborni sistemi postkomunističkih država*, JP „Službeni list SCG”, Fakultet političkih nauka i Institut za političke studije, Beograd.
7. Jovanović Milan (2011). Redizajniranje izbornog sistema Srbije – jedan neuspeo pokušaj, u *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji* (ur. Zoran Stojiljković, Dušan Spasojević), National Democratic Institute for International Affairs, Beograd, str. 21-30.
8. Marković Ratko (2015). *Ustavno pravo*, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd.
9. Orlović Slaviša (2011) Migracijske i etničke teme *Političko predstavljanje nacionalnih manjina – Srbija u komparativnoj perspektivi*, vol. 27, br. 3, str. 393–417.
10. Pajvančić Marijana (2008). *Izborna pravo*, Pravni fakultet u Novom Sadu, Novi Sad.
11. Pajvančić Marijana (2009). *Komentar Ustava Republike Srbije*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd.
12. Sabo Kristian,, Scitovski Rudolf, Taler Petar (2012). Ravnomjerna raspodjela broja birača po izbornim jedinicama temeljem matematičkog modela, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, br. 1, str. 229–249.
13. Crnković Mateja (2010). Lokalna samouprava u Poljskoj, *Hrvatska javna uprava*, vol. 10, br. 4, str. 1059–1080.

THE ELECTORAL SYSTEM IN SERBIA: ELECTORAL GEOMETRY AND MATEMATHEMATICS

Summary: Proportional electoral system, a unique constituency, closed and blocked lists, the legal requirement and liberal way of acquiring properties of minority political entity, are the basic components of the electoral system in Serbia. Nearly identical systems have been institutionalized at all levels of government. The problems of depersonalization and metropolization of mandates are some of the key weaknesses of the electoral system in Serbia. The number of members of representative bodies also contributes to them. It is easiest to change it at the local level, where the number of councilors is among the highest in Europe. At higher levels, this problem could be overcome with larger number of electoral districts and the opening of the electoral lists, which would complement the content of voting rights.

Key words: electoral system, the electoral census, the free mandate