

НАЧЕЛА ЗАКОНА О ИЗБОРИМА

Циљ који сам себи поставио приликом обраде горње теме је следећи:

1) преглед развоја система избора представничких органа у Народној Пољској;

2) преглед начела закона о изборима у другим европским социјалистичким земљама;

3) на тој бази су извршене процене сада обавезних начела закона о изборима у Пољској и преглед предлога за њихову измену.

Те теме су садржане у овом реферату.

Говорећи о начелима закона о изборима имам на уму не само уставна начела, већ се више упуштам у расправу проблематике универзалности, једнакости и непосредности закона о изборима и тајности гласања, које се у литератури третирају као основна начела закона о изборима. Са друге стране такође не узимам у обзир сва начела, нити пак конкретне норме закона о изборима. Мене интересују само она начела која утичу на карактер избора и која евентуално могу утицати на структуру изабраних у представничким органима.

I

Прва етапа развитка начела која одређују начин бирања представничких органа у Народној Пољској састоји се од начела усвојених према закону од 11 септембра 1944 године о организацији и делокругу рада народних одбора. У ствари Земаљски народни одбор и народни одбори на територији Пољске били су именовани и радили су још за време окупације Пољске од стране Немаца, који нису били постављени на основу закона већ по избору демократских, политичких, друштвених и војних организација, које су сачињавале народни фронт и које су радиле под политичким руководством Пољске Радничке Партије. Тадашњи Статут који је регулисао именовање одборника, донет је од стране Земаљског народног одбора на његовој првој скупштини дана 1. јануара 1944. године, који није био закон и није обавезивао у том смислу. После овога је закон од 11. септембра 1944. године отишао даље, ма да није ни њим предвиђен систем општих избора за Земаљски народни одбор нити народне одборе на територији Пољске, већ делегатски систем. Тај систем је у односу на Земаљски народни одбор примењиван све до краја 1946. године, а у односу на народне одборе на територији земље до јесени 1954. године.

Закон од 11. септембра 1944. године усвајајући делегатски систем, истовремено усваја три суштинска начела која одлучују о одговарајућем политичком саставу народних одбора, а то су:

1) да учешће у формирању одбора узимају све демократске организације и удружења које су независне и које пријаве свој рад код дотичних органа власти и које базирају на Уставу Пољске од 1921. године;

2) да делегати могу бити лица која су учествовала у оружаном борби против окупатора, или су учествовала у покрету отпора и самоодбране као цивили, или учествују у обнови земље, ако су навршила 21 годину;

3) да делегати не могу бити она лица која су сарађивала са окупатором или која су учествовала у братоубилачкој борби против независних демократских организација Пољске у току рата. Организације које су овлашћене да делегирају своје представнике у одборе биле су како политичке партије, тако и друштвене организације као што су: синдикати, задруге, омладинске организације, организације за културно-просветну делатност и томе слично, како оне које су радиле на територији Пољске, тако и оне које су се налазиле ван граница Пољске, али су окупљале пољске грађане, ако су признавале надлежност Земаљског народног одбора.

Закон од 11. септембра 1944. године је усвојио начело да у састав народних одбора уђу чланови који су изабрани пре доношења тога закона, као и други, нови који су изабрани:

1) на основу делегирања од стране политичких партија у оном броју који је утврђен према утврђеном споразуму између руководства тих партија;

2) на основу делегирања од стране друштвених организација у оноликом броју који је утврђен од стране претседништва одбора, с тим што је узета у обзир стварна улога, утицај и број организација;

3) на основу делегирања од стране органа-одбора нижег степена у оноликом броју који је одређен према закону;

4) на основу кооптирања од стране самих одбора истакнутих и заслужних представника науке, културе, уметности и томе слично у оноликом броју који не прелази 1/4 општег броја чланова Земаљског народног одбора и одбора војводства, 1/5 средњих одбора и самосталних градова и 1/6 општинских одбора и одбора градова који улазе у састав срезова. Закон је утврдио горње границе одборника појединих степена.

Закон од 11. септембра 1944. године је такође усвојио начело политичке одговорности делегата својим одборима и њиховим председништвима.

Овим законом је предвиђено да:

1) одбор може суспендовати свога члана обичном већином гласова;

2) одбор може искључити из свога састава члана већином 2/3 гласова;

3) председништво одбора може лишити мандата члана одбора који је без оправданог разлога напустио две седнице одбора.

На место искљученог члана одбора организација која га је делигирала може послати свога новог представника.

Сем наведеног, закон од 23. јула 1945. године о праву опозивања делегата у Земаљски народни одбор је утврдио начело, да организације, удружења и територијални народни одбори, који су делегирали своје представнике у Земаљски народни одбор, могу у времену између седница Земаљског народног одбора достављати Председништву Земаљског народног одбора оправдане предлоге о опозиву или лишавању мандата својих представника који су били делегирани. Опозив или лишавање мандата уследило би после доношења одлуке Председништва Земаљског народног одбора. Таква одлука Председништва Земаљског народног одбора постала би правоснажна када је потврди исти на својој првој наредној седници.

Изнети систем именовања Земаљског народног одбора и територијалних народних одбора био је условљен тадашњом друштвено-политичком ситуацијом.

1) Он је био примењен у периоду обнове пољске државности уопште и истовремено у периоду стварања новог друштвено-политичког уређења и новог државног апарата, који је био другачији како у погледу садржине тако и у погледу организационих облика у поређењу с апаратом предратне Пољске.

2) Он је био примењен у периоду и у условима када се формирао специфични партијски систем народног фронта.

У 1944. години и до половине 1945. године легално су радиле четири политичке партије, тако зване странке РКWN (Пољског Комитета Народног Ослобођења), које су међу собом тесно сарађивале под политичким руководством Пољске Радничке Партије. Пољска Народна Странка (чији постанак није био предвиђен приликом московских разговора између представника Тадашње Владе и Владе у Лондону) и Странка Рада, које су као опозиционе партије почеле радити тек у току лета 1945. године.

Друга етапа развитка закона о изборима у Народној Пољској представљена је изборним системом за Уставотворну Скупштину према одлуци Земаљског народног одбора од 22. септембра 1946. године. Та етапа се односи само на изборе за Уставотворну Скупштину, док је у односу на територијалне одборе, као што је напред речено, систем делегирања и кооптирања остао на снази све до 1954. године.

У складу са ранијим наговештајима наведени изборни систем је обухватио начела: универзалности, једнакости и непосредности изборног закона, тајности гласања и пропорционалне поделе мандата. Нека од тих начела су усвојена са извесним у савременим условима потпуно опразданим исправкама. И тако је, када се ради о начелу универзалности, изборни систем признао активно изборно право лицима која су напунила

21 годину, а пасивно право лицима која су напунила 25 година, ма да су се лица нарочито заслужна могла кандидовати и ако нису испуњавала те услове у погледу старости. Активног права гласа биле су лишене особе које су у време немачке окупације Пољске били пољски држављани, а које су за време окупације примиле немачко држављанство или неко друго држављанство које је уживало привилегије од стране Немаца, а нису се касније рехабилитовале. Такође, лица која су за време немачке окупације сарађивала са окупатором на штету пољског народа, нису могла гласати. И на крају нису могла гласати ни она лица која су сарађивала са подземним фашистичким организацијама или бандама, које су тежиле да сруше демократско уређење Пољске. Одлуком Државне Изборне Комисије могли су бити лишени пасивног права гласа лица која су за време окупације, заузимајући руководеће положаје у земљи или иностранству били заједно са окупатором противу оружане борбе пољског народа. Када се ради о начелу једнакости изборног права, онда је релативно више мандата признато изборним окрузима на Ослобођеним Територијама Пољске него што би то било према стварном броју становника. То је образлагано тим што насељавање тих Земаља од стране Пољака није било завршено и што је требало узети у обзир предвиђено стање становништва на тим територијама у најближој будућности. Блок демократских странака позвао је своје чланове и пријатеље да гласају манифестом за листе његових кандидата, које су у свим изборним окрузима носиле број 3, да тајност гласања третирају као право бирача, а не као његову обавезу.

Од 444 мандата, 372 је попуњено у окрузима, а само 72 са државне листе, Кандидатску листу у окрузима неформално је састављала група грађана од најмање стотину који су имали право гласа, а који су становали на територији датог изборног округа. Право стављања кандидата на државну листу имале су неформално групе грађана од најмање 500, који су имали право гласа, односно најмање по 250 из два округа. Подела мандата вршена је у духу начела система d'Hondt'a.

Усвајање изнетог изборног система који је једнократан за Уставотворну Скупштину било је условљено следећим факторима:

1) у периоду 1945 — 1946. год. формирао се у начелу вишепартијски систем, ПСН (Пољска Народна странка) је постала легална опозициона странка, чије руководство је одбило да заједнички иступи на изборима са блоком демократских странака;

2) у таквим условима морало се поступити у духу ранијих прогласа који су између осталих били садржани у Јулском Манифесту Пољског Комитета Народног Ослобођења у погледу избора за Уставотворну Скупштину, који су се ослањали на изборни закон који гарантује: демократичност, једнакост, непосредност, универзалност и тајност гласања.

Трећа етапа развоја закона о изборима у Пољској представљена је начелима закона о изборима која су усвојена у Уставу Пољске Народне

Републике од 22. јула 1952. године, изборном систему за Скупштину Пољске Народне Републике од 1. августа 1952. године и изборном систему за народне одборе од 25. септембра 1954. године. Практично су наведени системи били једнократно примењени и та етапа се завршава заједно са доношењем нових изборних система за Уставотворну Скупштину и Народне одборе (у периоду 1956. и 1957. године).

Устав Народне Републике Пољске и наведени изборни системи усвојили су начела: универзалности, једнакости и непосредности изборног закона и тајности гласања. Право избора загарантовано је грађанима који су напунили 18 година, без обзира на пол, националну и расну припадност, школу и настањеност, друштвено порекло, професију и имовно стање. Пасивно право избора за Скупштину загарантовано је грађанима који су напунили 21 годину, док је право на избор у народне одборе загарантовано онима који су напунили 18 година. Изборног права лишене су особе које су душевно оболеле и у вези с тим постоји судска пресуда, као и она лица која су судском пресудом донетом после 21. јула 1944. године лишена јавних права.

Број посланика за Уставотворну Скупштину одређивао је Државни Савет према норми: 1 посланика на 60.000 становника у складу са начелом које је усвојено у првобитном облику члана 16 става 1 Устава. Државни Савет је такође одређивао број народних одборника на нивоу војводства и среза, док су сеоске, односно општинске одборнике одређивали извршни и наредбодавни органи војводских односно среских одбора. Наведени органи су вршили такође поделу мандата на изборне округе у складу са начелом једнакости изборног права.

Устав је усвојио начело да кандидате за посланике и одборнике предлажу политичке и друштвене организације, задруге, грађани у градовима и селима. Изборни систем су утврђивале такође политичке, стручне и задружне организације, Савез Сеоске Самопомоћи, Савез Пољске Омалдине, као и друге масовне друштвене организације радног народа Пољске. Оне су даље одлучивале да горе наведене организације право предлагања кандидата могу извршити самостално или заједнички, као и по властитој иницијативи или избором између лица која су предложена на скупштинама радника у фабрикама, на сеоским скуповима и на војничким конференцијама у војним јединицама. Право предлагања кандидата за посланике могу такође извршити главни као и територијални органи наведених организација. У пракси је остварено начело да наведене организације заједнички предлажу листу кандидата Народног Фронта.

Изборни системи су усвојили начело да заједно са кандидатским листама за посланике у Скупштини, као и за војводске одборнике, одборнике у срезovima, градовима и рејонима могу бити такође предлагане листе кандидата за заменике посланика и одборника. У случају посланика могле су максимално износити половину броја мандата у округу, а у случају одборника — не више од 1/3 мандата одборника. У случају када престаје мандат одборника у округу, мандат је добијао заменик

према редоследу уписа на листи, ако у међувремену није изгубио право да буде бирач. Институција заменика није била примењена у случају одборника сеоских општина. Због тога би се у случају престанка мандата у сеоским општинама код одборника, морали спроводити накнадни избори на основу донетих одлука на појединим сеоским конференцијама у дотичној општини.

Начело тајности гласања у пракси је третирано као право бирача, а не као његова обавеза. Огроман број бирача је на изборима извршио гласање јавно.

Код утврђивања резултата избора усвојено је начело апсолутне већине. Мандат посланика или одборника добијао је кандидат који је у округу добијао апсолутну већину гласова који су били пуноважни. У случају када неки од кандидата није добијао такву већину гласова, мандат је добијао кандидат који је предложен за заменика посланика или одборника, за којег је такође важио принцип апсолутне већине гласова. Ако се деси да кандидат за одборника сеоске општине не добије мандат, треба спровести допунске изборе и то јавним гласањем на сеоским конференцијама. Оба система су усвојила начело у погледу минимума изборне фреквенције, који износи најмање 50% бирача округа.

Изборни систем је у наведеном тексту изнет у врло скраћеном облику у односу на избор посланика за Скупштину и народне одборнике, па је као такав оформљен у периоду 1952 — 1954. год. а био је условљен друштвеним и политичким променама до којих је у Пољској дошло од 1944. године. Ту је одлучујућу улогу одиграло формирање новог партијског система, ликвидација легалне опозиције и јачање руководеће улоге Пољске Уједињене Радничке Партије у систему Народног Фронта.

Исто тако Устав Пољске Народне Републике, као и оба изборна система усвојили су начело о опозиву народних посланика и народних одборника од стране бирача, указујући истовремено, да начин опозивања треба да одреди закон. Такав закон није издат. Само закон од 25 септембра 1954. године о новој административној подели села и конституисану општинских народних одбора у члану 9 усвојио је начело да опозив сеоског одборника односно општинског долази на основу одлука које се донесу на појединим сеоским конференцијама у општини и да се истовремено са опозивом врши избор одборника и да начин опозива и избора одређује Државни Савет. За спровођење у живот тога донета је одговарајућа одлука Државног Савета 11. III 1955. године.

Четврту етапу еволуције начела закона о изборима у Пољској представљају изборни системи: за Скупштину од 24. X 1956. године и за народне одборе од 31. X 1957. године у обавезној верзији до 27. IX 1973. године.

Та етапа обухвата неколико година и неколико проведених избора. Оба изборна система која су напред наведена усвојила су не само уставна начела изборног права која нису подлегла изменама, већ

су у ствари у целости усвојила концепцију плебисцитарних избора, која је реализована у претходном периоду. Ови системи су ипак увели и извесне измене на које овде треба скренути пажњу.

Системи су усвојили начела: универзалности, једнакости и непосредности изборног закона и тајност гласања. Спискове бирача израдили су извршни органи и председништва народних одбора најнижег степена, а новост је била то што су жалбе бирачи због неприхваћених рекламација ако нису били унети у бирачке спискове, могли сада подносити Среском суду (сумњам, да је тај пропис могао бити или да ће моћи бити ма када примењен). Избори су спроводени, као и раније, тако и сада у окупационим са више мандата, с тим што су у изборима за народне одборнике који су провели у 1957. години били створени — сем територијалних округа — такође факултативни индустријски окрузи. Тајност гласања је третирана као право бирача, а не као његова обавеза. Ново у изборном систему за посланике од 1960. године је то што је одговарајућем пропису прецртана реченица да „се бирач за време гласања склања из паравана“, с тим што му се сугерише да је његова обавеза да се за време гласања нађе у просторији иза паравана.

Уведене су извесне промене у систему предлагања кандидата за посланике за Скупштину и за народне одборнике. Очигледно је да је задржано уставно начело да право предлагања кандидата припада политичким и друштвеним организацијама радног народа, као и начела претходних изборних система која предвиђају да наведене организације могу предлагати кандидате појединачно или заједнички, као и њихове главне као и територијалне инстанце на властиту иницијативу или на иницијативу зборових бирача. Укинута је институција заменика посланика и народних одборника. Али је зато усвојено начело да организације могу предлагати већи број кандидата него што износи број мандата за одређени изборни округ: у случају избора за Скупштину — у почетку не више од половине, док од 1960. године не више од $1/3$; у случају избора за народне одборнике — обавезно не више од $1/3$. Практично увек како у изборима за Скупштину, тако и за народне одборнике била је предлагана заједничка листа кандидата Фронта Народног Јединства, која је обухватала већи број кандидата него што је износила бројка мандата у округу.

У вези са горњим, као и предвиђеном и препорученом праксом јавног гласања без прецртавања, систем је усвојио начело да код већег броја не прецртаних кандидата сматра се да су глас добили они кандидати који нису прецртани, чија се имена налазе на гласачком листићу почетним редоследом. Изборни систем за Скупштину, као услов за признање мандата признао је начело апсолутне већине важећих гласова, као и услов важности избора у округу — минимум изборне фреквенције на најмање 50% бирача. Изборни систем за народне одборнике усвојио је начело релативне већине, а није утврдио минимум изборне фреквенције као услов важности избора, у вези чега је у случају избора за народне одборнике било немогуће говорити о поновним изборима (ма да је у изборима било могуће да дође до злоупотребе бирача који би могли

извршити велики утицај на резултате избора). Није познат случај, када је било потребно одређивати поновне изборе за Скупштину у ма ком било округу услед помањкања изборне фреквенције као и то да је било врло мали број случајева да посланички или одборнички мандат не добије кандидат који је био на гласачком листићу међу првима, све до исцрпљења броја мандата, или на тако званом „мандатном месту”. Није то случајно, да су се појавили термини: „мандатна места” и „немандатна места”.

Изборни систем за народне одборе реализовала је уставна одредба која предвиђа прописе којима се регулише начин опозива чланова одбора свих степена. Према истој је усвојено начело да бирачи могу опозвати одборника који је изневерио њихово поверење, у ком случају предлог о опозиву може дати организација која је предложила истог за кандидата, или — практично речено — Фронт Народног Јединства. Начин припрема за гласање који та одредба предвиђа био је дуг и доста нејасан, док је сами опозив могао да се спроведе путем тајног гласања. Ипак независно од тога систем је усвојио поступак лишења мандата одборника преко тог одбора. О томе јасно говори ставка у систему да народни одбор лишава одборника мандата ако је исти:

- 1) правоснажном судском пресудом осуђен за прекршај учињен из користољубља или других ниских побуда;
- 2) изневерио заклетву дату као одборник;
- 3) својим поступцима очигледно нарушио достајанство одборника.

Сем наведеног одбор је могао лишити одборника мандата и у том случају када је овај избегавао да ради у одбору за време најмање од шест месеци. У пракси постојала је институција која је лишавала мандата одборника од стране одбора, али није постојала институција која је опозивала одборника од стране бирача. Ипак, треба увек подвлачити саму чињеницу делимичног законског регулисања уставног начела опозива представника од стране бирача, наводим делимичног, јер се односи само на одборнике.

Изборни систем за народне одборе од 1957. године усвојио је суштинско ново начело у односу на попуну састава одбора. Према истом у случају гашења мандата једном одборнику, одбор може на првој седници донети одлуку о давању мандата кандидату за одборника са исте изборне листе, који је на изборима добио после изабраног највећи број гласова и који није изгубио право да може бити изабран. Систем је предвидео институцију која би спроводила допунске изборе, која није никада била примењена. Практично се начином попуне састава одбора бавила институција која је вршила кооптирање оних лица која су била кандидати на изборима од стране самих одбора, која нису добила мандат из руку бирача. Та институција је прихваћена као нова 29. IV 1969. године у изборни систем за Уставотворну Скупштину.

Наведена начела у изборном закону Народне Републике Пољске, која су дошла до примене у периоду 1956—1957. године и даље до 1970. године била су у првом реду резултат политичких промена, које су извршене на VIII Пленуму Централног Комитета Пољске Уједињене Радничке Партије у октобру 1956. године и после њега.

Пету етапу развика начела закона о изборима у Пољској представљају измене уведене у изборни закон за народне одборе од 27. IX 1973. године. Те измене су суштинске и може се претпоставити (мада то није још сигурно) да ће измене учињене у том правцу бити измене у изборном систему за Скупштину пре првих избора.

Најважнија измена која је уведена је пријем управо начела која су до тог момента била примењивана само у пракси, а то је да се избори спроводе у духу програма Фронта Народног Јединства и да може бити предложена само једна листа кандидата Фронта Народног Јединства. Нови текст изборног система представља између осталог теза да је Фронт Народног Јединства одраз заједничке патриотске базе свих свесних и активних грађана према општим интересима народа и социјалистичке државе, као и то да је руководића идејна снага Фронта Народног Јединства Пољска Уједињена Радничка Партија а политичка основа — сарадња Пољске Уједињене Радничке Партије са Уједињеном Народном Странком и Демократском Странком. Листе кандидата за народне одборе појединих степена утврђују војводски, срески градски, рејонски и општински комитети Фронта Народног Јединства на основу предлога политичких организација, синдиката, задруга и других масовних друштвених организација радног народа које реализују заједнички програм Фронта Народног Јединства после мишљења бирача на састанцима и конференцијама у местима становања, у фабрикама и у војним јединицама.

У новом тексту изборног система задржано је начело да се код већег броја кандидата који нису прецртани глас сматра пуноважним оним кандидатима који нису прецртани чија се имена налазе на гласачком листићу међу првима, као и начело релативне већине гласова код усвајања мандата. Новина је у пријему изборне фреквенције, која износи најмање половину оних који имају право гласа, као услов важности избора у округу. У колико би изборна фреквенција била недовољна, треба заказати нове изборе за које комитет Фронта Народног Јединства може предложити нову листу кандидата. Избори се поново одређују само једанпут. Извршене су битне измене у институцији лишења мандата одборника од стране одбора, као и у институцији опозивања одборника од стране бирача. У духу са новим прописима народни одбор лишава одборника мандата ако је овај:

- 1) одбио да обавља поверену му дужност;
- 2) правоснажном пресудом суда осуђен за прекршај учињен у циљу прибављања противправне имовинске користи или из других ниских побуда; и

3) изневерио заклетву дату као одборник.

Институција која се бави опозивом одборника од стране бирача може доћи до изражаја онда ако је одборник изневерио поверење бирача, а нарочито ако је одборник својим поступцима нарушио достојанство одборника или избегава да ради у одбору. Са предлогом о опозиву одборника може иступити комитет Фронта Народног Јединства, који је предложио одборника за кандидата, како по властитој иницијативи, тако и по иницијативи бирача или организације којима одборник припада. Опозив се врши на скуповима бирача које организује комитет Фронта Народног Јединства јавним гласањем ако сами бирачи не одлуче да спроведу тајно гласање по овом питању.

У децембру 1963. године продужен је рок мандата народних одборника на четири године, изравнавајући тај рок са роком посланика за Народну Скупштину. 1961, 1965. и 1969. године избори су спроведени истовремено за Народну Скупштину и народне одборнике. Следећи избори услед скраћења V сазива Скупштине и продужења IV сазива народних одбора, спроведени су одвојено.

Када се изврши општа и врло кратка процена еволуције начела закона о изборима у Народној Републици Пољској, може се с правом констатовати да се ради о процесу сталне демократизације начина избора представничких органа. Начела нашег закона о изборима изражавају све већи утицај на изборе, а самим тим и на састав Народне Скупштине и народних одбора, масовних политичких и друштвених организација радног народа, окупљених у Франт Народног Јединства и усмерених у раду под политичким руковођењем Пољске Уједињене Радничке Партије. Истовремено она омогућавају у потпуности сваком бирачу да изрази слободно своју вољу и мишљење како о изборном програму Фронта Народног Јединства, тако и о предложеним кандидатима, како у току изборне кампање, тако и приликом гласања за читаву листу кандидата и за поједине кандидате. Измене у нашем закону о изборима условљене су изменама у политичкој ситуацији у земљи и пре свега изменама у партијском систему и истовремено воде јачању основних гаранција за све наше успехе, то јест руководећој улози Пољске Уједињене Радничке Партије у односу на друге масовне политичке и друштвене организације радног народа и у односу на представничке државне органе.

II

Када сам пришао реферисању сада обавезних начела закона о изборима у другим европским социјалистичким земљама, хтео бих претходно да у својим разматрањима искључим начин бирања представничких органа у Југославији. Ово чиним из два разлога и то:

- 1) за то што је то начин који је у ствари различит од изборног система који је усвојен у другим европским социјалистичким земљама;

- 2) пре свега за то што ће систем избора представничких органа у Југославији сигурно бити изнет у реферату који је припремљен за садашњу седницу на тему начела изборног закона од стране некога од другова из Југославије.

У последњем периоду, то јест од 1971. године могу се приметити контуре тенденција за продужење рока парламената од четири на пет година. У том периоду продужен је рок избора за народне посланике у Чехословачкој, Бугарској, Немачкој Демократској Републици и Румунији. Рок трајања мандата за одборнике је различит, обично износи четири године, мада је на пример у Народној Републици Бугарској утврђен на 2,5 године. Начела за одлуку о продужетку мандата парламената на пет година изгледа да су иницирана тим што у социјалистичким земаљама постоји начело да се планира друштвено-економски развој за период од пет година, у ком случају те одлуке доносе парламенти и реализују се од стране влада тих земаља под контролом парламената. Таква образложења била би исправна ако би се рок мандата посланика поклапао са периодима развитка петогодишњих планова.

Сви устави европских социјалистичких земаља и њихови изборни системи за парламенте и одборе усвојили су четири најбитнија начела закона о изборима, а то су:

- универзалност,
- једнакост,
- непосредност изборног права и
- тајност гласања.

Неке изузетке ту представља Устав Народне Републике Мађарске, који усваја начело посредних избора за одборе у Будимпешти и за одборе комитета, чије чланове бирају одговарајући рејонски комитети главног града и градски и општински одборници у појединим комитетима. Активно право гласа имају сви грађани који су напунили 18 година. Старост грађанина који имају пасивно право гласа је различита. У изборима за територијалне одборе по правилу износи 18 година, мада је некада изузетно више, јер је у Чехословачкој 21 година. У изборима за скупштину та старост је различита и то:

- у Народној Републици Мађарској и Народној Републици Бугарској износи 18 година;
- у Немачкој Демократској Републици и СССР-у за највише органе Савезних и Аутономних Република износи 21 годину, док за Врховни Совјет СССР-а и за Велику Народну Скупштину у СССР-у износи 23 године;
- у Пољској се правом гласа користе не само грађани Народне Републике Пољске, већ и она лица код којих пољско држављанство није утврђено, али која немају држављанство других земаља и која стално бораве на територији Пољске.

Устав и изборни систем наведених земаља лишавају права гласа она лица која су душевно оболела, то јест лица која су неурачуњлива услед душевне болести према судској пресуди. Некада немају право гласа грађани који су судском пресудом лишени јавних права, а то значи у случајевима када су учинили неки преступ за који је предвиђена допунска казна лишења јавних права и када та казна буде изречена. Истовремено изборни систем указује да постоје групе лица којима су изборна права ускраћена, која се не могу користити правом гласа које би имали у нормалним случајевима (на пример у Народној Републици Мађарској, Немачкој Демократској Републици и Пољској Народној Републици). То се односи на лица која бораве у заводима за психички оболеле, или на пример у Немачкој Демократској Републици уопште узев у заводима друштвене заштите, а затим лица која се налазе у затворима, ухапшених пре избора или задржаних у затвору, па чак — као у Народној Републици Мађарској која се налазе под присмотром полиције. То се ради због тога што у местима изоловања тих лица и у заводима за душевно оболеле нема округа где би се могло гласати, без обзира на то да ли изборни систем има у виду наведене групе лица или нема.

Изборни систем у свим наведеним државама са социјалистичким уређењем усваја начело израде спискова за гласање у канцеларијама, то јест од стране локалних органа државне администрације. Бирачки спискови ма колико раније били направљени обухватају сва лица која имају активно право гласа на дан избора. Некада систем правилно констатује да бирач може бити уписан у бирачки списак само једанпут (на пример у Народној Републици Румунији, Народној Републици Бугарској и Народној Републици Чехословачкој), а некада се иде дотле да се бирач упише само у месту његовог сталног становања) као на пример у Народној Републици Мађарској). Начело о уписивању бирача који имају право гласа у један бирачки списак произилази логично из начела једнакости изборног права. Увек остаје отворено питање лица која се дуже време налазе ван места сталног боравка, као на пример студенти или лица која се налазе на одслужењу војног рока, што је неопходно регулисати на одговарајући начин.

Изборни систем већине наведених социјалистичких држава прихвата начело једномандатних изборних округа. Изузетак ту чине Немачка Демократска Република и Пољска Народна Република у којима се редовно одржавају вишемандатни окрузи, како код главних тако и код територијалних представничких органа. У ствари у обе напред наведене државе сем марксистичко-лењинистичких партија постоје и друге политичке партије (посредне, локалне), што ипак не значи да је постојање вишемандатних округа условљено постојањем посебног партијског система. У погледу партијског система идентична ситуација постоји у Народној Републици Бугарској и Народној Републици Чехословачкој у којима су прихваћени једномандатни изборни окрузи. Једномандатни као и вишемандатни изборни окрузи имају своје добре и лоше стране. Несумњиво је то да код једномандатних изборних округа постоје веће могућности

за одржавање тешњег контакта између изабраног лица и бирача, док код вишемандатних округа изабрана лица могу представљати више репрезентативну групу својих бирача у појединим окрузима.

Изборни систем свих наведених социјалистичких земаља усваја начело друштвене структуре изборних комисија, чији је задатак да спроведе изборе. Оне су састављене од представника друштвених и политичких организација радног народа, које улазе у састав народног фронта. Обично те комисије формирају одговарајући органи државне управе. У случају када се ради о општедржавним изборним комисијама, као и комисијама у окрузима (одговарајућих за одређену територију у случају избора за територијалне представничке органе), које формирају надлежне инстанце државне власти које су потчињене парламентима, као на пример Савет Министара у Народној Републици Пољској, Народној Републици Бугарској, или Народној Републици Румунији. У два случаја на пример у Народној Републици Чехословачкој и Народној Републици Мађарској изборне комисије формирају одговарајући комитет народног фронта. Тако на пример у Мађарској Државну Изборну Комисију формира Председништво Земаљског Одбора Мађарског Патриотског Народног Фронта, а остале комисије формирају одговарајући, према изборном систему Комитети Мађарског Патриотског Народног Фронта. Када се ради о Народној Републици Чехословачкој, те комисије се називају изборне комисије Народног Фронта. Друштвени карактер изборних комисија очигледно је не само по друштвеној структури истих, већ такође и по друштвеној структури субјекта који их формира. Међу начелима закона о изборима која имају посебно значење имају она која одређују систем предлагања кандидата за посланике. Ништа није необично што у неким земаља основна начела тога система представља устав. То се односи на обавезне уставе као у СССР, Народној Републици Пољској и Народној Републици Румунији. У целини узето, оне усвајају начело да право предлагања кандидата за посланике припада политичким и друштвеним организацијама радног народа: партијским организацијама, синдикатима, задружним и омладинским организацијама, културно-просветним друштвеним и другим масовним организацијама радних људи. Такво начело у другим социјалистичким земаљама које смо напред навели прихвата изборни систем, с тим што некада као на пример у Народној Републици Чехословачкој или у Народној Републици Пољској у случају избора за народне одборнике ради се о томе да су све те друштвено-политичке организације окупљене у народном фронту и да кандидати за одборнике су у ствари кандидати народног фронта (у Народној Републици Пољској то су кандидати Фронта Народног Јединства).

Изборни систем који регулише систем предлагања кандидата за одборнике детаљније разрађује нека — грубо узев — поновљена начела. Прво, он усваја начело могућности предлагања већег броја кандидата него што износи број мандата у округу. У државама у којима су предвиђени једномандатни окрузи, политичке и друштвене организације могу се сложити за једног или више кандидата. То се такође односи на оне

државе чији изборни системи предвиђају да организације радног народа могу предлагати кандидате за посланике заједнички или одвојено, као и на оне државе чији изборни системи предвиђају да кандидати за посланике буду кандидати народног фронта, као на пример у Народној Републици Чехословачкој. Такође је слично у Немачкој Демократској Републици и Народној Републици Пољској код којих се избори врше у вишемандатним окрузима. И ту такође постоје могућности а некада и обавезе да се предлаже већи број кандидата у односу на број мандата који припада датом изборном округу. У пракси, у окрузима са једним мандатом организације обично предлажу по једног кандидата док у Немачкој Демократској Републици и Народној Републици Пољској предлажу већи број кандидата у односу на број мандата. Друго, оне прихватају начело могућности, а некада као — на пример у Народној Републици Чехословачкој и Народној Републици Пољској у случају избора за народне одборнике — такође и обавезу предлагање заједничке листе кандидата политичких и друштвених организација овлашћених да предлажу кандидате за изборне комисије. Такво је правило примењено у изборној пракси од које нема изузетака. У свим социјалистичким земљама кандидати за посланике су кандидати организација које су окупљене у народном фронту, у СССР-у — блоку комуниста и беспартијних. Треће, изборни системи усвајају начело организовања консултативних скупова бирача, на којима организације предлажу кандидате и захтевају од бирача да о кандидатима дају своје мишљење. Улога консултативних скупова подвучена је посебно у изборном систему Народне Републике Мађарске, који истиче да кандидати између осталог постају она лица која добију 1/3 гласова на тим скуповима, као и изборни систем Народне Републике Бугарске од 1973. године, који истиче да право предлагања кандидата припада између осталог најмање једној петини бирача округа.

Систем предлагања кандидата, ако се ради о детаљима, одређен је не кроз закон, већ преко политичких и друштвених организација које су овлашћене да предлажу кандидате.

Међу начелима изборног закона наведених држава важно значење имају начела која се односе на сами чин гласања. О њиховом усвајању одлучују изборни системи. Начелно узевши, усвојен је свуда принцип гласања преко уписивања на гласачком листићу имена и презимена свих кандидата за које бирач треба да гласа, или другачије речено прецртавањем имена и презимена оних кандидата којима бирач не даје свој глас. Усвајање само тог начела није довољно тамо када се у пракси предлаже више кандидата у односу на број мандата који долазе на један изборни округ мандата, као на пример у Немачкој Демократској Републици или у Народној Републици Пољској, а теоретски и делимично практично и у другим државама. Због тога изборни систем такође усваја ту и даље начела, која регулишу питања важности гласа у случају када бирач остави на гласачком листићу већи број имена предложених кандидата него што је одређен број мандата. У овом случају могућа су три решења, од којих је свако од њих у другим државама могуће да се примени. У конкретној ситуацији то се види из следећег:

1) глас се сматра неважећим у Народној Републици Мађарској, Народној Републици Румунији и Народној Републици Бугарској;

2) глас се сматра важећим као дат кандидатима који се на гласачком листићу налазе међу првима, чак до исцрпљивања броја мандата у Народној Републици Чехословачкој и Народној Републици Пољској;

3) глас се сматра важећим као глас дат свим кандидатима који нису прецртани у Немачкој Демократској Републици.

Ситуација изнета у првом случају када је предложен већи број кандидата у поређењу са бројем мандата значи да је бирач обавезан да гласа тајно.

Решења дата у тачкама 2 и 3 су повезана са праксом јавног гласања без прецртавања свих кандидата који су стављени на гласачки листић. Изборни систем Мађарске и Румуније садржи формулацију која сугерише бирачима обавезу тајног гласања („бирач гласа у одређеној кабинџи за гласање“).

У закону о изборима увек велико значење имају начела која одређују важност избора, а нарочито она која регулишу питање признавања мандата појединим листама кандидата или кандидатима. У наведеним социјалистичким земљама та питања не регулишу уставџи, већ се само констатује то у тој мери да правилност избора делегата за скупштинџу потврђује сам парламент. Та питања су регулисана у изборним системима, који — у целини узев — усвајају три суштинска начела, ма да не увек у идентичном облику. Прво, они усвајају начела о минимуму изборне фреквенције као услову важности избора. Тај минимум се утврђује на најмање 50% бирача, или на најмању њихову апсолутну већину (разлика није неважна, макар да износи 1 глас). Минимум изборне фреквенције не усваја се у Немачкој Демократској Републици, док се у случају поновних избора, који се врше у недостатку фреквенције у општим изборима усваја свуда. Фреквенција је велика према показаној пракси чак и у изборним окрузима за одборнике најмањег ранга. Друго, изборни системи усвајају начело апсолутне већине датих гласова као услов за признавање мандата одређеним кандидатима. Изузетак чине овде пољски изборни систем за народне одборе у коме влада и даље начело релативне већине. У пракси код општег јавног гласања без прецртавања и према признавању важећих листића за гласање на којима је остављен већи број имена него што износи број мандата у округу баш код гласова датих кандидата који се налазе међу првима, начело релативне већине нема значаја или боље речено нема већег значаја. Треће, изборни системи признају за услов важности избора правилно извршено гласање, а то значи без суштинских нарушавања начела изборног закона, то јест таквих која би довела до измене резултата избора у округу. У случају да постоје таква нарушавања постоји обавеза да се одреде поновни избори на основу истих бирачких спискова. У Немачкој Демократској Републици усвојено је начело потврде избора као важећих за сва народна представништва,

као и територијалне органе, а не само за Народну Скупштину, очигледно за сваки орган од стране њихове надлежности.

Сви устави европских социјалистичких земаља усвајају као једно од основних начела изборног система одговорност посланика за парламент и народних одборника пред бирачима који су им дали своје поверење. Та одговорност има политички карактер и реализује се у облику опозивања посланика или одборника од стране бирача у колико ови не одговоре својим обавезама. Шта више неки од устава социјалистичких земаља третирају начело одговорности посланика или одборника као једно од основних начела политичког уређења (Народна Република Пољска, Народна Република Чехословачка и Народна Република Бугарска). Устави не регулишу начин опозивања изабраних посланика или одборника, већ то остављају да реше закони. Такви закони и поред уставних одредаби за сада нису свуда, нити до скоро били донети. Начин опозивања посланика или одборника од стране бирача негде је регулисан изборним системима као на пример у Народној Републици Бугарској, Народној Републици Мађарској и Народној Републици Пољској, а у случају опозивања одборника и у Народној Републици Чехословачкој по питању чланова народних комитета или у посебним правним актима, као на пример у случају опозивања чланова одбора делегата радног народа у Руској Социјалистичкој Федеративној Републици. Усвојени начин опозивања посланика или одборника у разним државама указује увек на извесну специфичност. Због тога ћемо овде покушати да формулишемо само неколико општих начела тога начина, који долазе у обзир код већине случајева.

Карактеристика начина опозивања посланика или одборника је пре свега у томе што предлоге о опозивању могу давати политичке и друштвене организације које су овлашћене да предлажу кандидате, или оне организације које су дотично лице предложили за кандидата. И ако изборни систем изразито указује на то да кандидате за представнике на изборима могу предлагати комитети народног фронта, то доследно томе они могу предлагати и једино они могу давати предлоге за опозивање посланика или одборника од стране бирача. Наведене организације могу давати предлоге о опозивању како на основу властите иницијативе, тако и на основу иницијативе бирача. У Народној Републици Бугарској предлоге о опозивању посланика или народних одборника, слично као и предлоге за гласање односних кандидата, могу такође давати бирачи и то најмање једна петина бирача округа. Предлози се упућују надлежном органу државне власти који је потчињен парламенту, или надлежном територијалном органу, или његовом извршном и законодавном органу. Основ за опозивање дотичног лица је чињеница да је исто изгубило поверење бирача, као и то ако је исто евентуално својим поступцима у суштини нарушило достојанство посланика или одборника. Опозивање односно такав предлог о опозивању треба да буде тако образложен. О томе да ли је посланик или одборник стварно изгубио поверење својих бирача одлучују бирачи путем гласања.

Када се ради о начину гласања по питању опозивања посланика или одборника, у разним државама усваја се једно или друго решење. Тако на пример у СССР-у, у Народној Републици Мађарској или у Народној Републици Пољској у случајевима опозивања одборника, гласање по питању опозивања посланика спроводи се на зборовима бирача који се организују у фабрикама, по селима и у војним јединицама и томе слично. Организатор тих зборова су организације, које су предложиле дотично лице за кандидата, или прецизније комитети народног фронта а само гласање на зборовима је јавно. Другачији начин гласања предвиђа изборни систем за Народну Скупштину и народне одборе Народне Републике Бугарске од 1973. године, који предвиђа између осталог да гласање по питању опозивања посланика или одборника буде тајно у гласачким кутијама, у ком случају су предвиђене две врсте гласачких листића различите боје и то: за опозивање и против опозивања, па би у случају да бирач спусти у дату кутију два листића различите боје, гласачки листић се проглашава неважећим.

Изборни систем за Народну Скупштину и територијалне представнике у Немачкој Демократској Републици у месту где се налази институција за опозивање представника од стране бирача иста прима орган који се бави лишењем мандата посланика или одборника кроз народно представништво чији је члан дотични посланик или одборник (па се та институција назива орган за опозивање посланика или одборника који је на дневном реду). То опозивање може доћи на предлог одговарајућег Комитета Народног Фронта. Институцију лишења мандата одборника од стране одбора поред институције лишења мандата одборника од стране бирача предвиђа пољски изборни систем за народне одборнике.

Изборни системи наведених европских социјалистичких земаља усвајају такође извесна начела која регулишу начин попуне представничких органа у случају гашења мандата у периоду истека рока парламента и народних одборника. У целини узев овде је усвојено начело допунских избора. Они имају посебно значење у оним земљама у којима су у примени једномандатни изборни окрузи, тим више је у тим окрузима практично предлаган обично један кандидат. Та ситуација је другачија у Народној Републици Пољској и Немачкој Демократској Републици, у којима се примењују вишемандатни изборни окрузи и у којима се у пракси предлага већи број кандидата него што је број мандата у округу и то како у случају посланика тако и за одборнике. У обема горе наведеним државама усвојена су различита ма да донекле слична решења у погледу попуне састава представничких органа. Изборни систем Пољске предвиђа следеће:

- 1) Институцију за допунске изборе, која у пракси није била нигде примењена;
- 2) Институцију кооптирања посланика од стране представничког органа између оних лица која су се кандидовала на изборима, а која у духу прописа изборног система због малог броја гласова нису била иза-

брана од бирача за посланика или одборника. Ова институција је једина форма у циљу попуне састава Скупштине и практично народних одора.

Другачије је у Немачкој Демократској Републици, ма да донекле и слично. Као што је било раније говора у изборима за народна представништва у Немачкој Демократској Републици, бирач може гласати за вели број кандидата него што је број мандата у округу. То значи да се глас бирача дао свим кандидатима који нису прецртани, а о редоследу признавања мандата одлучује редни број на гласачком листићу појединих кандидата. Мандат се може признати само ономе кандидату који је добио апсолутну величину гласова. Наведена начела односе се на начин гласања и која признају гласове за важеће доводе до тога да код опште примене у пракси начела јавног гласања без прецртавања, апсолутну величину гласова могу добити сви кандидати. Да ли после избора кандидати који су на гласачком листићу уписани на даље бројеве добијају мандате непосредно по завршетку избора, или се третирају као наследник посланика: признаје им се угашени мандат за време трајања Скупштине, чиме се врши допуна представничких органа. То се врши непосредно на основу уставних одредаби, а не на основу доношења одговарајуће одлуке представничког органа. Одлука органа о прихватању угашеног мандата од стране одређеног лица може бити и јесте донета, ма да иста има декларативан значај, а не као у Народној Републици Пољској — уставни. Овде се ради о институцији наследника посланика, а не о институцији за кооптирање у састав представничког органа. Такође и у том случају о редоследу признавања мандата одлучује редослед уписа кандидата на гласачком листићу, а не број добијених гласова од стране кандидата.

III

Приступајући извршењу процене неких решења усвојених у нашем закону о изборима и евентуалном изношењу предлога измена садашњег правног стања, требало би у даљем формулисати основне услове, који би могли бити испуњени према датом решењу, како би сама решења а према томе и процена садашњег правног стања и предлози за измену могли бити признати као добри. Ту је потребно нарочито подвући два услова и то:

Прво, основа код решења те врсте мора бити чињеница да изборни закон није циљ самом себи, већ средство за остварење циља, да база мора бити признање јачања народне власти и руководеће улоге комунистичке партије као циљу коме треба да служи читав систем формирања представничких органа. Изборни закон треба да служи формирању добрих представничких органа, то јест таквих чији рад што је могуће боље одговара развоју и јачању социјалистичких друштвених односа;

Друго, основа код те врсте решавања треба да буде признање начела реалности предложених измена, практичних могућности њиховог оживо-

творења. Нереални предлози не могу бити признати као правилни у конкретном случају.

Проблем за решавање је у првом реду начело да се одрже два различита изборна система и то: за Скупштину и одвојено за народне одборнике.

У ствари међу наведеним организацијама постоје суштинске разлике па ипак таква Скупштина и народни одбори представљају једну групу представничких органа државне власти, који су изабрани од стране народа на основу истих основних начела изборног закона и у већини на основу тих истих решења. Шта више, постојеће разлике код формирања прописа оба изборна система, о којима ће још бити говора приликом решавања појединих питања, треба да буду усклађене, а не одржаване тако и чак повећане како је то било до сада. Несумњиво би томе процесу користило усвајање једног изборног система, слично ономе што постоји у већини социјалистичких земаља. Ако би се остало код досадашњег решавања тога питања, требало би извесне формулације које су усвојене у изборном систему за народне одборнике у 1973. години, такође усвојити и у изборном систему за Скупштину. Изгледа да би у првом реду такође у изборном систему за Скупштину требало усвојити формулацију у погледу улоге Фронта Народног Јединства и његових комитета у изборима, које су у 1973. години усвојене у изборном систему за народне одборнике, почевши од његовог првог члана.

Разумљива је ствар, да оба изборна система која су обавезна у Народној Републици Пољској добијају позитивну оцену, јер испуњавају све основне захтеве које тражи изборни закон у нашој земљи на садашњој етапи њеног развитака. Са друге пак стране неке њихове формулације могу се побољшати, учинити јаснијима, а затим усавршити.

Извесне препреке могу представљати прописи изборног система за Скупштину, као и у мањој мери за народне одборнике, а који се односе на универзалност изборног права. То се између осталог односи на старост бирача код пасивног права гласа, која је у оба случаја сувише ниска. У прилог овога говори пракса која се састоји у предлагању кандидата за посланике који су навршили 25 година (упореди Статистички Годишњак 1972. год. страна 57, као и Скупштина Народне Републике Пољске у редакцији А. Бурди, издање Ossolineum, 1975. године, страна 505).

Изузеци од тога начела су тако појединачни, да их треба сматрати за небитне. Слично томе лица која су навршила 18 година старости не могу се сматрати сазрела за обављање одговарајућих мандата одборника. Жива је истина, да када би се чак смањила граница старости код пасивног права гласа још више, или ако не би била прецизирана, то у ствари неби значило, да би као кандидати за посланике или одборнике тада били предложени младићи предшколског доба па ипак са друге стране одређивање те границе треба да значи нешто и несумњиво ће значити.

Измене треба да претрпе такође прописи који одређују искључења у области коришћења изборног права, а посебно у изборном систему за

Скупштину. Треба пре свега у истом додати пропис да не могу гласати лица која:

1) се налазе на издржавању казне;

2) су привремено ухапшена;

3) се налазе у заводима за душевно оболеле и она лица која су од стране органа милиције на 48 часова задржана (ту категорију би требало додати изборном систему за народне одборнике).

Таква искључења у ствари могу се извести из садашњих прописа који не предвиђају у заводима посебан рејон за гласање, а тај предлог је спроведен путем интерпретације прописа, а није обично формулисани пропис.

Са горњим проблемом повезано је питање израде бирачких спискова. Изгледа да у оба изборна система треба у том погледу додати пропис да бирач може бити унет у бирачки списак само једанпут и то у месту сталног пребивалишта. Изузетак би представљала само лица која се налазе на одслужењу војног рока. Остале особе које бораве дуже времена ван свога сталног пребивалишта, могле би учествовати у гласању на месту привременог боравка на основу потврде да имају право гласа. Такав пропис би био у складу начела једнакости изборног права. Некада је усвојен као на пример у изборном систему за скупштину и територијалне органе народне власти у Народној Републици Мађарској. У супротном би тешко било избећи двоструко уписивање бирача у бирачке спискове у њиховом месту сталног и привременог боравка.

У литератури је више пажње поклоњено мишљењу о високој вредности начела непосредности изборног права са гледишта демократичности избора, као и начела универзалности и једнакости изборног права и тајности гласања. То је сигурно с правом. Начело непосредних избора може бити третирано као један од правних израза непосредног повезивања између посланика или одборника са бирачима које представљају у представничком органу. То је посебно важно у случају локалних представничких органа и то најнижег степена, као органа локалне самоуправе, као и у случају парламента који представља одраз јединства, недељивости и суверенитета државе, обзиром да је он представнички орган који одражава суверена народна права. Поставља се питање да ли се то односи на представничке органе средњег степена, а то значи код нас сада народне одборе на нивоу војводства. Изгледа не, јер би ти одбори могли бити бирани посредним путем, кроз делегирање у чији би састав могли ући представници одбора најнижег степена. Такво начело се примењује од назад неколико година у Народној Републици Мађарској у односу на Будимпешту и на рад комитета. Корисно би било испитати и евентуално се користити искуствима Народне Републике Мађарске у том погледу.

Као што је било о томе говора у већини европских социјалистичких земаља и у изборима за парламенте, као и територијалне органе власти,

примењивани су једномандатни изборни окрузи. Једини изузетак су ту Немачка Демократска Република и Народна Република Пољска, у којима су примењивани вишемандатни окрузи. Изгледа да једномандатни окрузи имају више добрих страна него вишемандатни. Пре свега као мањи омогућавају одржавање непосредније, сталне и тешње везе између изабраних и бирача, па чак по бољем познавању изабраних од стране бирача. У тим окрузима је такође лакше у пракси применити начело одговорности изабраних пред бирачима, као и начело допунских избора (чија је примена, као и начин попуње представничких органа неопходнији). Проблем изборних округа: једно или више мандатних, је код нас отворен проблем, проблем за разматрање. Његово решавање повлачи за собом даље конзеквенце, као на пример у области броја предложених кандидата за посланике у односу на број мандата који припадају на дотични округ, о чему ће још бити говора. Очигледно је да проблем изборних округа постоји само у изборима који базирају на начелу непосредности изборног права.

У вези са усвајањем прописа у изборном систему за народне одборе у 1973. години, то очито сведочи, да се избори врше на бази програма Фронта Народног Јединства и да бирачке спискове — односно кандидатске листе одређују комитети Фронта Народног Јединства као и у вези са изнетим предлогом да су одговарајући прописи такође усвојени у изборном систему за Скупштину, због чега има своје оправдање предлог да би такве изборне комисије биле одређиване као изборне комисије Фронта Народног Јединства. У то уверава њихов састав у свим досадашњим изборима, почев од избора за Скупштину 1952. године.

Скупштинској измени треба да подлегну прописи оба изборна система који регулишу начин предлагања кандидата за посланике и народне одборнике. Пре свега треба констатовати да досадашњи систем примљен искључиво у Пољској говори сам за себе о недостатку логике и доследности. Скоро сви кандидати су кандидати Фронта Народног Јединства, који су подједнако помагани од стране комитета Фронта Народног Јединства који су подједнако помагани од стране комитета Фронта Народног Јединства, а то не може бити истовремено сугерисано преко тих предложених кандидатских листа кандидата комитета Фронта Народног Јединства о могућностима избора између појединих кандидата од стране бирача. Таква суштинија коју предвиђају изборни системи значи да гласачки листић дат без прецртавања кандидата је као глас дат некоме од кандидата, што говори о недостатку логике и доследности. То је противречно са интенцијом бирача који предајући гласачки листић на коме никога није прецртао, гласа у ствари за целу кандидатску листу, као кандидате Фронта Народног Јединства, једнако помаже све кандидате, без обзира на место које исти заузимају на гласачком листићу. И даље негативно утиче и то што кандидати који формално (што не значи — стварно) добијају минималан број гласова и који — шта више — према интенцији оних који подстичу гласаче да гласају и да не прецртавају никога, а то значи за све кандидате у округу и у духу наведених прописа нису требали добити ни једнога гласа, могу добити мандат путем кооптирања

и наћи се у саставу представничког органа у току његовог трајања рока мандата. У досадашњем решавању тога питања било је пуно противречности.

Излаз из горе наведене ситуације може бити двојак. Тако на пример приликом усвајања институције једномандатних округа може се такође усвојити начело предлагања од стране комитета Фронта Народног Јединства само једног кандидата у сваком округу. Очигледно је да би се евентуално могло дозволити могућност предлагања других кандидата од стране организације које иступају самостално, а не заједнички у оквирима Фронта Народног Јединства, тако као што је то — у ствари било — до 1973. године у изборима за народне одборе и што је у изборима за Скупштину и даље на снази. Ја не сумњам, да би се таква евентуалност показала у пракси само теоретска.

Могуће би било да се дозволи предлагање кандидата од стране одговарајуће бројне групе бирача, као што се то ради на пример у Народној Републици Бугарској или Народној Републици Мађарској, с тим што би се у том случају реализација те могућности у пракси показала мало вероватном. Али би од стране комитета Фронта Народног Јединства могли бити предлагани једни кандидати у окрузима без икаквих алтернативних кандидатура. Очигледно, ако би се десило да неко предложи другог кандидата независно од кандидата Фронта Народног Јединства, требало би усвојити начело, да гласачки листић који је предао бирач а на коме није прецртан један од кандидата, буде оглашен за неважећи. То би значило у пракси у таквом случају усвајање начела обавезе тајног гласања, а не права бирача да они одлучују у том погледу. Ипак постоји могућност да се усвоји и друго решење које је логично и консеквентно, а то значи онакво како је усвојено у Немачкој Демократској Републици. Усвојивши институцију вишемандатних округа могуће је усвојити начело предлагања од стране комитета Фронта Народног Јединства већег броја кандидата у поређењу са бројем мандата који долазе у обзир за дати изборни округ и истовремено признавања гласа бирача свим кандидатима који се налазе на гласачком листићу који нису прецртани. Образложено је у потпуности начело признавања мандата према редоследу уписивања појединих кандидата на гласачком листићу, а не према броју добијених гласова. У случају усвајања другог од наведених начела у пракси о признавању мандата одлучивала би релативно не велика група бирача, која не познаје добро кандидате као што их познаје комитет Фронта Народног Јединства који је предложио листу кандидата. Даље би кандидати уписани на гласачком листићу по реду у случају добијања апсолутне већине гласова били наследници посланика или одборника. Сваки би од њих могао добити мандат који се гаси у току истека мандата, али према редоследу уписивања на гласачком листићу, а не према броју добијених гласова.

Усвајајући једно од два изнета решења, решава се не само питање начина и броја предложених кандидата, већ и делимично питање признавања гласова и питање попуне састава представничких органа. У случају

у свајања једномандатних округа, глас бирача треба признати да је дат једноме кандидату који није прецртан, а начин попуње представничких органа треба усвојити кроз допунске изборе. У случају у свајања вишемандатних округа, глас бирача сматра се да је дат свим кандидатима који нису прецртани, а начин попуње представничких органа треба решити формирањем институције наследника изабраних као и начело признавања мандата наследницима на основу закона према редоследу уписа на гласачком листићу, слично као и код избора посланика.

Начело апсолутне већине гласова као једино правилно у нашим условима начело које регулише питање признавања мандата, треба да буде усвојено не само за изборе за Скупштину, већ такође и за изборе за народне одборнике, како у погледу оних који се изаберу, тако и у погледу њихових наследника.

Требало би такође регулисати законски начин опозивања посланика за Скупштину, што спада у надлежност Устава, а што није истоветно са неопходношћу његове примене у пракси. Требало би такође ограничити институцију лишавања мандата за одборнике од стране одбора у случајевима евидентног нарушавања захтева постављених одборницима уставним одредбама у којим случајевима нема потребе да се врши процена поступка одборника од стране одбора, као и у случајевима када је одборнику изречена правоснажна судска пресуда за прекршаје учињене из користољубља, или других ниских побуда, или одбијања извршења постављених задатака одборника. У другим случајевима требало би користити начин опозивања одборника од стране бирача.

Ствар је потпуно разумљива да у оба изборна система, како за Скупштину, тако и за народне одборе, треба пред следеће изборе усавршити све прописе који не предвиђају измене до којих је дошло и до којих ће убудуће доћи у организацији државног апарата на терену услед реформи које су наступиле у периоду од 1972 — 1975. године.

Превео с Пољског
Богић Влаховић

Феликс Сјемјењски