

Проф. др Горан Марковић

Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

ИЗБОРНИ ДЕПОЗИТ И ДЕМОКРАТСКИ ИЗБОРИ

Аутор истражује природу и значај изборног депозита, као једног од услова које политички субјекти морају испунити да би учествовали на изборима. Основна дилема је да ли је изборни депозит легитиман, имајући у виду циљ који њиме наводно треба постићи, а то је спречавање учешћа на изборима неозбиљних кандидата.

У раду се указује на позитивноправна рјешења у низу држава, уз закључак да изборни депозит није универзално прихваћен, а и кад јесте, да је само један од потребних услова. Аутор такође анализира праксу Европског суда за људска права и националних судова, која је различита, јер неки судови сматрају да је изборни депозит легитимна и рационална мјера, док други оспоравају његову уставност.

Аутор сматра да изборни депозит није легитимна мјера, јер доводи до неравноправног положаја политичких субјеката, спречавајући или отежавајући учешће на изборима малим и новооснованим политичким странкама и независним кандидатима. Ова мјера је дискриминаторна и зато што не може проћи тест пропорционалности, будући да се исти циљ може постићи другом, мање рестриктивном, мјером, а то је прикупљање потписа подршке бирача.

Кључне ријечи: Изборни депозит; Избори; Политички субјекти; Прикупљање потписа подршке; Тест пропорционалности; Европски суд за људска права.

1. УВОД

Демократски избори једна су од вриједности модерних уставних система. Значајан број устава одређује слободне и демократске изборе као један од циљева које треба постићи. Да би избори били слободни и демократски, морају бити испуњени одређени услови. Анализа ис-

пуњености ових услова обично занемарује проблем изборног депозита. Он је присутан у законодавствима великог броја држава као услов који политички субјекти¹ морају испунити да би учествовали на изборима.

Циљ овог рада је да одговори на питање да ли изборни депозит ограничава право на слободне изборе, пошто не могу сви кандидати да учествују на изборима, већ само они који испуне овај услов. Другим ријечима, поставља се питање да ли је прописивање изборног депозита легитимно, пошто не може сваки грађанин да се кандидује на изборима, па самим тим ни бирачи не могу да гласају за кандидате за које би се определијели кад би ови могли да се кандидују.

На овом мјесту формулисаћемо хипотезу да изборни депозит може да ограничи бирачко право и да на тај начин ограничи демократски карактер избора, јер политички субјекти који не могу да плате изборни депозит неће моћи да учествују на изборима. На тај начин, они неће моћи да користе право да изложе политички програм и да се боре за освајање гласова бирача, без обзира на то што су можда испунили све друге законом прописане услове. Изборни депозит не испуњава услове легитимности и пропорционалности, онако како су ови услови одређени у пракси националних и међународних судова.

У раду ћемо анализирати законска рјешења садржана у изборним законима већег броја држава, како бисмо примјеном позитивноправног и упоредног метода дошли до сазнања о томе како модерне државе уређују ово питање. Посебну пажњу посветићемо пресудама Европског суда за људска права и других судова, у чијој пракси се поставило питање кршења људских права прописивањем изборног депозита. Анализом ових пресуда, доћи ћемо до сазнања о томе какав је став судова о оправданости изборног депозита.

2. РАЗЛОЗИ ЗА НОРМИРАЊЕ ИЗБОРНОГ ДЕПОЗИТА

Слободни и демократски избори значе да на изборима, без страха од санкција било које врсте, могу учествовати сви бирачи и политички субјекти који теже да представе своје програме и/или да учествују у власти. Учешће политичких субјеката на изборима подразумијева испуњавање законом прописаних услова. Ти услови морају бити прописани како би држава спријечила учешће на изборима неозбиљних политичких субјеката. То су политички субјекти који су тако слабо ор-

¹ Под политичким субјектима мислимо на појединце или организације који истичу своје кандидатуре на изборима, с циљем освајања мандата. У највећем броју држава, то су политичке странке, коалиције политичких странака и независни кандидати. У неким државама, као политички субјекти јављају се и листе независних кандидата. Термин „политички субјект“ преузимамо из Изборног закона Босне и Херцеговине.

ганизовани, или имају тако малу подршку, да не могу испунити те услове, због чега није оправдано да учествују на изборима. Учешће таквих политичких субјеката само би отежало организовање и спровођење избора, а створило би проблеме и бирачима, који се не би могли снаћи ако би се опредјељивали између великог броја политичких субјеката. Модерна законодавства полазе од увјерења да демократичност избора не зависи само од броја политичких субјеката који на њима учествују, а да учешће великог броја тих субјеката може бити контрапродуктивно.

Услови које политички субјекти морају испунити, а који се сматрају оправданим, су прикупљање потписа подршке бирача и уплата изборног депозита. Испуњавање ових услова треба да послужи као доказ да су политички субјекти озбиљни, у том смислу што уживају подршку барем минималног броја бирача, те да због тога заслужују да учествују на изборима.

Није спорно да неки услови морају бити постављени изборним законодавством. Суштинско питање је који услови су довољни, самим тим и оправдани, а који би, пак, могли представљати ограничавање бирачког права, а тиме и демократског карактера избора.

Прикупљање потписа подршке је политички услов који политички субјекти морају да испуне. Испуњавањем овог услова, они пружају доказ да су их бирачи препознали као релевантну политичку снагу која треба да учествује на изборима, што не значи да ће добити гласове бирача. Могуће је да политички субјект добије мање гласова него што је прикупио потписа подршке.

Уплата изборног депозита није само политички услов, већ је, барем дјелимично, и финансијски услов. Пошто се депозит уплаћује у буџет, политички субјекти на овај начин индиректно учествују у финансирању избора. Сврха прописивања овог услова није у томе да политички субјекти снесу ове трошкове, већ у томе да се предвиди још једна мјера, поред прикупљања потписа, која треба да спријечи неозбиљне политичке субјекте да учествују на изборима. Кад овог услова не би било, кандидатуру би могли истаћи и политички субјекти који немају никакве изгледе да буду изабрани, за које се унапријед зна да их подржава безначајан број грађана.

Вјерује се да је овај циљ лакше постићи прописивањем изборног депозита² него само обавезе прикупљања потписа, зато што политички субјекти могу лакше прикупити потписе него обезбиједити финансијска средства потребна за уплату изборног депозита. Изборни депозит је јаче средство одвраћања неозбиљних политичких субјеката од учешћа на изборима, него што је то обавеза прикупљања потписа.

² S. Hug, *Altering Party Systems. Strategic Behavior and the Emergence of New Political Parties in Western Democracies*, The University of Michigan Press, 2001, 99.

Да би политички субјект учествовао на изборима, потребно је да обезбиједи барем финансијска средства потребна за вођење изборне кампање. Ако се од политичких субјеката тражи да обезбиједи и средства за пријаву на изборе, они ће бити обесхрабрани да учествују на изборима, поготово ако немају властити капитал. У суштини, изборни депозит служи обесхрабривању нових политичких субјеката, или оних који немају друштвену моћ, ни властита финансијска средства. Изборни депозит је нарочито погодан за обесхрабривање учешћа на изборима великог броја независних кандидата и малих политичких странака, које немају ни бројно чланство, ни издашне изворе прихода.³

Појава нових политичких субјеката, у првом реду политичких странака, не утиче само на фрагментацију страначког система, већ, потенцијално, и на фрагментацију парламента. У друштвима у транзицији, али у новије вријеме и у „старим демократијама“, нове политичке странке могу освојити значајан проценат гласова, а у тзв. транзиционим друштвима није ријетка појава изразите нестабилности бирачког тијела, што доводи до драстичног пада утицаја дотад моћних странака и наглог и изненадног јачања новоформираних странака.⁴

Истраживања су показала да нормирање изборног депозита утиче на смањење броја политичких странака које учествују на изборима. Ипак, овај закључак не може се сматрати апсолутно тачним. Да би био ваљан, потребно је узети у обзир и друге услове који су прописани изборним законодавством.⁵ Ти услови су: 1) број потписа које политички субјект треба да прикупи; 2) начин на који се провјерава испуњеност претходног услова; 3) износ изборног депозита; 4) законско нормирање државног суфинансирања политичких субјеката. Значај изборног депозита мора се посматрати у вези са овдје наведеним чиниоцима. Изборни депозит по себи не мора да доведе до смањивања броја политичких субјеката на изборима, нити је неопходан да би тај број био мањи. Много зависи од тога какав ће бити однос ових чинилаца и како је изборни депозит нормиран. Иако су истраживања показала да

³ E. A. Rashkova, “Learning the Game: Explaining Party System Convergence in European Democracies“, *Political Studies* Vol. 62/2014, 808.

⁴ Истраживања показују да се у тзв. земљама у транзицији, на сваким изборима појављује 5.6 нових политичких странака. – M. Tavits, “Party Systems in the Making: The Emergence and Success of New Parties in New Democracies“, *British Journal of Political Science* Vol. 38, 1/2008, 114.

⁵ Неки аутори указују на почетку своје анализе на то да се број нових политичких странака смањује уколико се изборни депозит повећава, али да то смањење није драстично. Очигледно је да и други чиниоци утичу на учешће политичких странака на изборима. Након упоређивања статистичких података, међутим, закључује се да повећање изборног депозита стимулише, мада безначајно, појаву нових политичких субјеката. – S. Hug, 100, 104, 119.

изборни депозит умањује могућност појаве нових странака за 5 до 10 %, ⁶ овај закључак не треба сматрати релевантним ако се не доведе у везу са другим чиниоцима.

Законско прописивање прикупљања потписа као услова за учешће на изборима може нас навести на закључак да ће број политичких субјеката бити мањи ако треба испунити овај услов, јер многи од њих неће моћи да га испуне. Да би били прикупљени потписи, потребна је извјесна организација, а неозбиљни политички субјекти је немају, или је не могу имати, као што је случај са независним кандидатима. Међутим, поједина истраживања су показала да обавеза прикупљања потписа не утиче нужно на број политичких субјеката који учествују на изборима. Штавише, уколико су у стању да испуне овај услов, политички субјекти могу бити мотивисани да учествују на изборима, чак и уколико се измјенама законодавства повећава број потребних потписа подршке. ⁷ Кад прикупе потребан број потписа подршке, политички субјекти сматрају да имају извјесну подршку бирачког тијела, што их мотивише да учествују на изборима. ⁸ Овакав исход није нужно проблематичан, јер ако је број потписа подршке који треба прикупити велики, а политички субјекти у томе успију, онда они заслужују да учествују на изборима. ⁹ До супротних закључака долазе други аутори, чија истраживања наводе на закључак да повећање износа изборног депозита доводи до смањивања броја политичких странака. ¹⁰

Изборни депозит неће представљати проблем ако је изборним законодавством предвиђено да ће сви политички субјекти, који добију одређен проценат гласова, имати право на финансирање из буџета. Ако право на ово финансирање имају и политички субјекти који нису прешли изборни праг, они могу очекивати да ће изборни депозит, барем једним дијелом, надокнадити из овог извора финансирања, тако да им изборни депозит по себи не мора нужно представљати препреку за учешће на изборима.

⁶ М. Tavits, 127.

⁷ *Ibid.*, 128.

⁸ Не слажемо се са мишљењем да ће политички субјекти озбиљно размишљати о учешћу на изборима уколико немају обавезу прикупљања потписа, или уколико се тражи мали број потписа. Ове чињенице ће прије утицати на политичке субјекте да учествују на изборима, јер неће морати да отклоне једну препреку.

⁹ У литератури се недовољно истиче аргумент који овдје заступамо, а то је да ће повећање броја потписа које треба прикупити након одређене границе водити смањивању броја политичких субјеката на изборима, јер неозбиљни субјекти неће бити у стању да их прикупе.

¹⁰ Према једном истраживању, ако се изборни депозит повећа за 1000 евра, број политичких странака биће смањен за 7,5 до 10 %. – Е. А. Rashkova, 817. Смањивање броја политичких странака, међутим, није проблематично ако је последица њихове неозбиљности, али јесте проблематично ако произлази из њиховог сиромаштва.

Може се тврдити да је нормирање изборног депозита оправдано уколико постоји јавно финансирање политичких субјеката, јер они неће имати велике тешкоће да обезбиједе барем нужно потребна средства за учешће на изборима, под чим мислимо на средства потребна за плаћање изборног депозита. Тачност ове тврдње зависиће и од тога како је изборним законодавством нормирано јавно финансирање. Оно може бити уређено тако да средства из буџета добијају само политички субјекти, обично су то политичке странке, који пређу изборни праг, мада су познати случајеви када та средства добијају сви политички субјекти који су освојили одређени проценат гласова.¹¹

Ово друго рјешење је прихватљивије са становишта остваривања партијског плурализма, јер олакшава мањим партијама да учествују на изборима. Међутим, може се поставити и питање произвољности приликом одређивања процента освојених гласова који је потребан за учешће у расподјели државног новца. Ако је тај праг постављен високо, опет ће бити ускраћене мале политичке странке, поготово оне које су се тек појавиле и којима је новац потребан како би учествовале на изборима.

Ако јавно финансирање политичких субјеката није прихваћено, нови и мање утицајни политички субјекти суочавају се са два озбиљна проблема. Први је тај што морају сами, без помоћи државе, обезбиједити новац за учешће на изборима, а други је што морају „плаћати држави“ како би учествовали на изборима.

Овдје долазимо до проблема легитимности нормирања изборног депозита. Ако су уставом призната политичка права и слободе, а бирачко право¹² и слобода удруживања су међу основним, те ако избори

¹¹ У Канади, на примјер, политичка странка треба да освоји 2 % на државном нивоу или 5 % на нивоу изборне јединице. У Великој Британији, изборни депозит ће бити враћен кандидату који освоји најмање 5 % гласова. (Имајући у виду чињеницу да је у Великој Британији традиционално прихваћен *first past the post* систем, ријетко се дешава да трећепласирани или нижепласирани кандидати освоје барем 5 % гласова. Уколико се то и деси, то ће бити случај са кандидатима неке од политичких странака средње величине, као што либерални демократи, или нека од шкотских или велшких странака.) У Аустралији, депозит ће бити враћен кандидатима који освоје најмање 4 % преференцијалних гласова. У Јапану, кандидат на изборима за доњи дом парламента мора освојити чак 10 % гласова да би му депозит био враћен.

¹² У Јапану, на примјер, изборни депозит је уведен 1925. године, након што је дошло до проширивања бирачког права. Ова мјера је требало да спријечи јачање радикалних парламентарних снага, које би тежиле великим друштвеним промјенама, након што су сви мушкарци старији од 24 године добили бирачко право. Често се истиче да изборни депозит, који је у Јапану изразито висок, треба да спријечи појаву нових политичких странака и нових кандидата, чиме се обезбјеђује дуго задржавање на власти истих странака и лица. У 2009. години, на примјер, 152 кандидата Комунистичке партије Јапана, која је парламентарна странка, надметали су се у једномандатним изборним јединицама и уплатили су 276 милиона јена депозита, које су изгубили, јер

треба да буду слободни и демократски, да ли се ови принципи слажу са нормирањем изборног депозита? Начелно, могућа су три одговора. Први одговор је да се слажу, зато што је изборни депозит прописан као обавеза свих политичких субјеката, или барем ванпарламентарних субјеката, па нема дискриминације, јер је успостављена општа обавеза. Ако се плаћање изборног депозита ограничи само на ванпарламентарне политичке субјекте, то се сматра оправданим зато што ти субјекти нису доказали да уживају релевантну подршку бирача, која их квалификује за ослобађање од ове обавезе. У том случају, они се опет разликују од парламентарних субјеката, који уживају релевантну подршку бирача, што оправдава њихов различит третман.

По другом мишљењу, изборни депозит је оправдан ако није превисок, односно ако политички субјекти неће имати велике тешкоће приликом његовог плаћања. Питање је, међутим, како наћи праву мјеру при одређивању износа изборног депозита. И кад се изборни депозит одређује у односу на просјечну плату, на примјер, свеједно се поставља питање колико износа просјечне плате се може сматрати прихватљивим за нове или мање утицајне политичке субјекте. Очигледно је да је сваки овакав износ произвољан и да не представља само израз процјене законодавца о томе које рјешење је прикладно, већ је и израз политичког циља који законодавац жели постићи нормирањем изборног депозита. Политички субјекти се разликују по развијености своје организације, броју чланова и симпатизера и финансијским средствима у свом власништву. Од ових чинилаца зависи да ли ће износ изборног депозита бити превисок за поједине политичке субјекте и да ли ће спријечити њихово учешће на изборима.

По трећем мишљењу, политички субјект ће се некад наћи у ситуацији да не може уплатити изборни депозит, поготово ако је његов износ висок и ако се депозит мора плаћати за све нивое власти за које се поли-

нису освојили довољно гласова да им депозит буде враћен. Са још већим проблемом суочава се Зелена странка, која као новооснована странка, коју не подржавају богати припадници друштва, не може да обезбједи новац за уплату депозита. Водеће странке се не суочавају са овим проблемом, прво, зато што добијају новац из буџета, а друго, зато што добијају корпоративне донације. У таквој ситуацији, бесмислено је говорити о равноправности у изборној борби.

Није случајно ни то што је изборни депозит у Великој Британији уведен 1918. године, када су сви мушкарци са навршеном 21. годином стекли бирачко право. До 1985. године, депозит је враћан кандидатима који би на изборима освојили једну осмину гласова. Ово рјешење такође је требало да представља неку врсту компензације за признавање општег бирачког права, пошто су на изборима почели у знатно већој мјери учествовати не само бирачи него и кандидати који нису припадали владајућој класи. Изборна комисија је 2003. године објавила извјештај под насловом *Voting for Change*, у коме се zaloжила за укидање изборног депозита, сматрајући да он отежава учешће на изборима малих странака и независних кандидата (наведен је примјер Зелене странке, која је на изборима одржаним 1992. и 1997. године изгубила све депозите).

тички субјект жели пријавити. У том случају, уставом призната политичка права ограничена су изборним законодавством. Не само да устав не предвиђа било који облик ограничавања политичких права о којима је ријеч, већ изборно законодавство произвољним прописивањем изборног депозита онемогућава политичким субјектима да учествују на изборима. Сматрамо да таква рјешења нису легитимна, зато што *a priori* искључују из изборне утакмице политичке субјекте, који неће ни добити прилику да одмјере своју снагу. Осим тога, бирачи неће имати прилику да се упознају са њиховим програмима, а поједини грађани неће имати прилику да остваре пасивно бирачко право.

Пошто се унапријед не може поуздано знати какав успјех ће поједини политички субјекти остварити на изборима, прописујући изборни депозит држава за себе задржава право да онемогући појединим политичким субјектима да се представе, односно задржава за себе право да процијени да они неће постићи било какве релевантне изборне резултате.

Са овим проблемом се суочавају двије врсте политичких субјеката: мале и новоосноване¹³ политичке странке и независни кандидати. Тај проблем је нарочито присутан у тзв. друштвима у транзицији и, уопште, у сиромашним друштвима. Ако нову политичку странку чине појединци којима припада економска или политичка моћ, или од које се очекује да представља интересе носилаца економске моћи, она неће имати проблема да обезбједи изборни депозит. Другачије је са политичким странкама чије чланство или оснивачи не припадају групама које посједују економску или политичку моћ. Носиоци економске или политичке моћи нису заинтересовани да помажу овим странкама, а ако их чине припадници де-привилегованих друштвених група, биће им тешко, можда и немогуће, да уплате изборни депозит. На тај начин, друштвени положај ће онемогућити осниваче оваквих политичких странака да учествују на изборима.

¹³ Овакав примјер догодио се 2014. године у Јужноафричкој Републици. Новооснована партија Борци за економску слободу (*Economic Freedom Fighters – EFF*) тражила је од изборне комисије да је ослободи обавезе плаћања изборног депозита, јер је сматрала да је износ који треба да плати недостижан. – М. Ј. Mathenjwa, “Election Deposit and Democracy in Developing Countries: A Comparative Overview in Selected Southern African Development Community Countries“, *Journal of African Elections*, Vol. 16, 1/2017, 189.

Ова партија, иако новооснована, није била безначајна, јер је управо на изборима о којима је ријеч освојила близу 7 % гласова и постала парламентарна. Да није успјела да уплати изборни депозит, од чега је страховала, не би могла учествовати на изборима и постати парламентарна странка, што значи да воља релевантног броја бирача не би могла доћи до изражаја. То би несумњиво утицало на легитимност тог сазива парламента. На изборима одржаним 2019. године, ова партија је, као трећепласирана, освојила 10 % гласова. Тај успјех је, барем дјелимично, био могућ захваљујући дотадашњем парламентарном статусу, а ни то не би било могуће да партија није уплатила изборни депозит и учествовала на изборима одржаним 2014. године.

Овај услов ће још теже испунити независни кандидати, који би могли доћи у незавидан финансијски положај ако би жељели да обезбиједи изборни депозит. Овдје се поставља неколико дилема: 1) како грађанин, тј. независни кандидат може да обезбиједи средства за уплату изборног депозита ако се ослања само на властите приходе, који му истовремено служе за обезбјеђивање егзистенције; 2) ако независни кандидат мора да утроши приватни капитал који му служи за обављање привредне дјелатности да би уплатио изборни депозит, то значи да на изборима могу учествовати само кандидати који посједују капитал; 3) ако независни кандидат мора да прихвати донацију да би уплатио изборни депозит, постоји опасност да неће бити независан ако буде изабран.

Познато је да политичке странке доминирају изборним процесом. Њихов монопол може бити умањен, између осталог, учешћем независних кандидата на изборима. Међутим, њима ће бити знатно отежано или онемогућено да учествују на изборима, осим ако немају довољна властита финансијска средства или не успију наћи финансијере.

У Босни и Херцеговини, на примјер, временом је повећаван број независних кандидата који су учествовали на изборима, иако је изборни депозит варирао. На општим изборима одржаним 2000. године, било је свега шест независних кандидата (тада је изборни депозит за независне кандидате износио 5000 КМ за државни ниво и за председника Републике Српске, односно 2500 КМ за ентитетски ниво). Након двије године, тај број смањен је на три (кад је депозит износио 5000 за државни и 2500 КМ за ентитетски ниво), 2006. године повећан на 12 (депозит је износио 7500 односно 5000 КМ), 2010. године на 13 (депозит је износио 7500 и 5000 КМ), 2014. године на 24 (10.000 и 7.000 КМ), а 2018. године на 34 (7500 и 5000 КМ). Независни кандидати чинили су 13,64 % (2000. године), 5,26 % (2002), 33,33 % (2006), 33,33 % (2010), 36,92 % (2014) и 33,66 % (2018) кандидата од укупног броја независних кандидата и политичких странака које су учествовале на изборима.

На изборима одржаним 2018. године, само четири независна кандидата учествовала су на изборима за државни парламент и ентитетске парламенте (сва четири на изборима за Народну скупштину Републике Српске). На изборима за Предсједништво Босне и Херцеговине није било независних кандидата, док је на изборима за председника Републике Српске био чак 21 независни кандидат (од укупно 37 кандидата).

На изборима одржаним 2018. године, изборни депозит за политичке странке износио је 15.000 КМ за државни ниво и 10.000 КМ за ентитетски ниво. На изборима из 2014. године, износи за ове нивое износили су 20.000 и 14.000 КМ, на изборима 2010. године 15.000 и 10.000 КМ, а

исти износ је важио и за изборе одржане 2006. године. Депозит је износио 10.000 и 5.000 КМ 2002. године, док је 2000. године износио 10.000 КМ за изборе за Представнички дом Парламентарне скупштине и предсједника Републике Српске, и 5.000 КМ за ентитетске парламенте.¹⁴

Ови подаци не указују на то да изборни депозит не спречава учешће независних кандидата на изборима, иако би се на први поглед морао извести тај закључак. Исто тако, не може се извести поуздан закључак о вези између броја независних кандидата и висине изборног депозита. Као што има случајева да је број независних кандидата повећаван, иако је изборни депозит растао, има и супротних примјера. Подаци указују на потребу промишљенијег закључивања о односу висине изборног депозита и учешћа независних кандидата на изборима. На примјер, на изборима одржаним 2018. године, скоро сви независни кандидати су потпуно непознати јавности, а највећи број њих, или скоро сви, су се за изборе, како се у стручној и политичкој јавности често истиче, пријавили из разлога који немају везе са жељом за искреним учешћем на изборима, већ са „трговином“ мјестима у бирачким одборима. Самим тим, то указује на постојање политичке везе ових кандидата са појединим политичким странкама.

У другим бившим југословенским земљама, изборно законодавство не познаје изборни депозит, осим у Републици Србији. Чланом 43 Закона о избору народних посланика¹⁵ прописано је да најмање 10.000 бирача мора подржати изборну листу, при чему потпис мора бити овјерен у суду. Износ овјере одређује министар правде својим актом.¹⁶ Ово рјешење не сматрамо спорним само због тога што је законом предвиђена овјера потписа, већ и због начина на који се то чини. Износ није одређен законом него подзаконским актом, што значи да је извршној власти остављена слобода одређивања износа потребног за овјеру изборних листа. На овај начин, даје се могућност владајућим странкама да, посредством министра правде, утичу на учешће малих странака на изборима.

3. ПОСТОЈИ ЛИ ДИСКРИМИНАЦИЈА?

Ако се плаћање изборног депозита посматра као превентивна мјера, која треба да спријечи учешће на изборима неозбиљних политичких субјеката,

¹⁴ Ове податке добили смо од Централне изборне комисије Босне и Херцеговине.

¹⁵ Закон о избору народних посланика, *Сл. гласник Републике Србије*, бр. 35/00, 57/03 – УС, 72/03 – др. закон, 18/04, 85/05 – др. законик, 101/05 – др. закон, 104/09 – др. закон, 28/11 – УС, 36/11.

¹⁶ Оно је то учинило Правилником о накнади за оверу потписа бирача који подржи изборну листу за избор народних посланика, *Сл. гласник Републике Србије*, бр. 12/16. Њиме је прописано да се за овјеру сваког потписа плаћа 50 динара, а овјеру могу да врше суд или јавни биљежник.

јавља се и проблем дискриминације. Обавеза плаћања изборног депозита не прописује се за све политичке субјекте. Ту обавезу имају само они политички субјекти који би, по мјерилима законодавца, могли негативно утицати на ефикасност изборног процеса, тако што би отежавали сналажење бирача, или би допринијели повећању трошкова спровођења избора. Изборни депозит, по правилу, не плаћају политички субјекти који су већ представљени у парламенту, јер се за њих не може сматрати да су неозбиљни и нелегитимни. Неравноправност политичких субјеката огледа се и у томе што у знатном броју држава постоји финансирање парламентарних политичких странака из буџета. Парламентарне странке користе ова средства, између осталог, и за финансирање изборне кампање, што ванпарламентарне странке не могу.

Лако је могуће да би суд пресудио да у оваквим случајевима дискриминација не постоји. Полазећи од праксе Европског суда за људска права, дискриминација не значи просто различит третман субјеката који се нађу у истој правној ситуацији, по неком својству или статусу који их разликује. Да би дискриминација постојала, потребно је да разликовање субјеката није разумно и оправдано. Предузето разликовање мора бити пропорционално, односно мора бити сразмјерно циљу који се жели постићи.¹⁷

Суд би могао извести закључак да нормирање изборног депозита омогућава постизање ових циљева. Увођење изборног депозита може се узети као разумно и оправдано како би бирачима било олакшано да активно учествују на изборима, јер им је лакше да се обавијесте о кандидатима и да комуницирају с њима кад их има мање, а и држави је лакше и јефтиније да организује изборе на којима учествује мање кандидата. Учешће великог броја политичких субјеката на изборима збуњује бираче, неозбиљни политички субјекти траће ресурсе које би корисније искористили озбиљни политички субјекти да се представе бирачима. На концу, бирачи немају користи од неозбиљних политичких субјеката, за које не постоји било каква шанса да ће бити изабрани.

Суд би такође могао цијенити и да дискриминација не постоји због тога што се парламентарни и ванпарламентарни политички субјекти не налазе у истој ситуацији, зато што први имају а други немају парламентарни статус.

Судска пракса познаје случајеве у којима су се судови бавили изборним депозитом. Један од њих је пресуда Европског суда за људска права у случају *Суховецки против Украјине*,¹⁸ у коме је грађанин Украјине, кандидат на парламентарним изборима, тужио своју државу, тврдећи да му је, прописујући обавезу плаћања изборног депозита који је већи од његових годишњих примања, ускратила право на кандидовање и из-

¹⁷ Д. Поповић, *Европско право људских права*, Службени гласник, Београд 2012, 385–388.

¹⁸ *Sukhovetskyu v. Ukraine*, (Application no. 13716/02), <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-72893%22%5D%7D>

ложила га дискриминацији.¹⁹ Тужилац је, дакле, обратио пажњу на материјалну, а не на формалну, страну проблема. Он није обраћао пажњу на чињеницу да му право на кандидовање није ускраћено формално, већ на то што је законом прописани услов за кандидовање за њега недостижан, имајући у виду његов друштвени, а не правни, положај.

У истом поступку, тужена страна, држава Украјина, истакла је у одговору на тужбу да ни према Европској конвенцији о људским правима бирачко право није апсолутно, него је подвргнуто условима које грађани морају испунити. Један од услова је уплата изборног депозита. По мишљењу тужене, о дискриминацији се не може говорити не само због тога што је бирачко право признато свима, па је оно опште, већ и због тога што постоји оправдан и разуман разлог за нормирање изборног депозита. Тај разлог је „уозбиљење“ изборног процеса и кандидата, те спречавање трошења јавних средстава. Осим тога, изборни депозит је општи услов, који није изум украјинског законодавца, него је предвиђен у низу законодавстава.

Европски суд за људска права је истакао у својој пресуди да бирачко право јесте опште, али није апсолутно, што значи да припада грађанима уколико испуне законом прописане услове. Ти услови не смију бити такви да доведу у питање смисао самог општег бирачког права, већ морају бити легитимни²⁰ и пропорционални циљу због којег се уведе.²¹

¹⁹ Закон о парламентарним изборима Украјине био је оспорен и пред уставним судом ове земље, 2001. године. За расправу је важно истаћи правну аргументацију којом је Уставни суд оцијенио да спорни закон не крши устав Украјине, јер не уводи дискриминацију кандидата. Уставни суд је изнио неколико аргумената: 1) изборни депозит је општи услов који кандидати морају испунити без обзира на њихово имовно стање, па се не може тврдити да постоји дискриминација по овом основу; 2) изборни депозит је услов који обавезује све кандидате, па се они налазе у једнаком правном положају; 3) одређивање изборног депозита по себи не искључује остваривање пасивног бирачког права, јер ниједном кандидату није онемогућено да учествује на изборима самим одређивањем изборног депозита; 4) изборни депозит је утврђен како би била спријечена злоупотреба изборних права и како би кандидати имали одговоран однос према изборима.

Аргументи Уставног суда Украјине чисто су формалноправни и уобичајени су за формалистички приступ проблему. Они полазе од тога да сви кандидати имају једнака права, па да због тога не може бити говора о дискриминацији. Таква аргументација, међутим, не води рачуна о фактичким околностима, тј. о друштвеном положају кандидата и о томе да ли они заиста могу да остваре пасивно бирачко право које им је формално признато.

²⁰ Легитимност као циљ истакнута је и у одлуци Европске комисије за људска права, у предмету *Tete v. France* (Application No. 11123/84), из 1987. године. У овом предмету, странка зелених оспоравала је чл. 11 закона Француске којим су регулисани избори за Европски парламент, којим је прописано да ће изборни депозит од 100.000 франака бити враћен листама које на изборима освоје најмање 5 % гласова. Комисија је одбила ову тужбу, између осталог и због тога што је сматрала да одредба чл. 11 француског закона испуњава легитимни циљ, пошто је њена сврха да обезбиди учешће на изборима довољно репрезентативним струјама мишљења.

²¹ *Sukhovetsky v. Ukraine*, т. 52.

Суд је изнио мишљење да држава, прописујући изборни депозит, треба да постигне уравнотежено рјешење, које се огледа у постизању два циља. Један је да буде спријечена кандидатура неозбиљних кандидата, а други је да се омогући учешће на изборима озбиљним кандидатима, при чему се не води рачуна о економском статусу ни првих ни других.

Суд је пропустио да узме у разматрање два проблема. Кад се говори о економском статусу кандидата, Суд узима у обзир да то није правна већ друштвена категорија или чињеница. Он се задовољава аргументом да позитивно право не узима у обзир ову друштвену чињеницу, што би требало да значи да су кандидати равноправни, пошто им се намеће иста обавеза, без обзира на економски статус. Међутим, пошто је економски статус кандидата различит, то значи да утврђивање исте обавезе различитим кандидатима не значи њихов једнак већ неједнак третман. Само са формалног становишта постоји једнак третман свих кандидата. Стварно, једнако третирање неједнаких кандидата води њиховој неједнакости, или, да будемо прецизнији, неравноправности. Она се огледа у томе да неки кандидати, управо због свог економског статуса, неће бити у стању да остваре формално признато право, док ће други кандидати то моћи.

Суд је примијетио у т. 67 своје пресуде да треба пронаћи равнотежу између два циља: потребе да се спријечи кандидовање неозбиљних кандидата, без обзира на њихов друштвени положај, и потребе да се омогући кандидовање озбиљним кандидатима који су у економски неповољном положају. Суд је, дакле, уочио значај једне неправне чињенице, а то је економски положај потенцијалних кандидата. Из ових запажања, Суд није извео закључак да је нормирање изборног депозита само по себи сметња кандидовању грађана који се налазе у економски неповољном положају, него је процјењивао да ли је износ изборног депозита такав да онемогућава њихово кандидовање. Међутим, и даље остаје питање на основу којих мјерила је Суд дошао до закључка да је важеће законско рјешење задовољавајуће. Очигледно је да нема никаквог поузданог мјерила, већ је ријеч о слободној процјени Суда, који треба да процијени друштвене прилике у држави са којом његове судије немају никаквог додира, нити непосредних сазнања.²²

Аргумент Суда да слична мјера постоји и у другим државама нема посебну тежину, јер то још увијек не значи да је мјера као таква оправдана. Суштина проблема је у томе да ли је мјера оправдана, а њену оправданост није могуће доказати тврдњом да је познају законодавства бројних држава. Уосталом, Суд се могао позвати и на законодавства држава у којима ова мјера није позната, а ипак нема учешћа великог броја неозбиљних кандидата на изборима.

²² Суд ово признаје у т. 68 своје пресуде.

Други проблем на који Суд није обратио пажњу у овој пресуди је адекватност изборног депозита, као мјере која треба да омогући уклањање неозбиљних кандидата. Суд је дефинисао разлоге због којих сматра оправданим нормирање ове мјере, али није покушао одговорити на питање да ли би било оправдано замијенити ову мјеру неком другом.²³ Другим ријечима, Суд се није на одговарајући начин позабавио проблемом пропорционалности нормирања изборног депозита. Сматрамо да се то питање мора поставити, јер у том случају може се доћи до одговора да, осим изборног депозита, и неко друго рјешење може довести до истог циља. Ако је то друго рјешење прикладније, онда се може тврдити да је прописивање изборног депозита дискриминаторно.

У неким државама, судови проводе тзв. тест пропорционалности, како би утврдили да ли је прописана законска мјера у рационалној вези са циљем који се жели постићи и да ли је њен утицај на предметно људско право пропорционалан циљу који се жели постићи.²⁴ Ако та рационална веза постоји, сматраће се да је пропорционалност остварена и да дискриминација не постоји. У предмету *Redmond v. The Minister for the Environment*, ирски суд је пресудио да је изборни депозит неуставан, зато што су дискриминисани они потенцијални кандидати на изборима који не могу да га уплате.²⁵ Суд није утврдио постојање дискриминације само зато што се потенцијални кандидати налазе у различитом имовном положају, због чега једни могу, а други не могу, да плате изборни депозит.

²³ Венецијанска комисија је мишљења да изборни депозит може, али не мора, бити једина мјера која ограничава учешће на изборима неозбиљних кандидата. Разматрајући измјене јерменског изборног закона, Венецијанска комисија је оцијенила да је укидање обавезе прикупљања потписа и прописивање обавезе уплате изборног депозита у *принципу* прихватљиво рјешење. – *Final Opinion on the Amendments to the Electoral Code of the Republic of Armenia*, CDL-AD(2005)027, <https://www.osce.org/odhr/elections/armenia/16854?download=true>.

Не слажемо се са овим мишљењем. Оно полази од тога да треба да постоји неки услов који кандидати морају испунити, како би било спријечено учешће неозбиљних кандидата на изборима. Међутим, није свеједно који услов је прописан и на који начин је то учињено. Прописани услов може у већој или мањој мјери отежати или онемогућити кандидовање појединаца на изборима, при чему разлози за неучешће на изборима могу бити политичке или финансијске природе. Није свеједно да ли ће појединац или политичка странка остати ускраћени за учешће на изборима зато што нису у стању да прикупе довољно потписа, јер не уживају ни минималну подршку, или немају организацију потребну за провођење те активности, или зато што, због свог друштвеног положаја или групних интереса које заступају, нису у стању да обезбиједи финансијска средства за уплату изборног депозита.

²⁴ В. Foley, “The Proportionality Test: Present Problems“, *Judicial Studies Institute Journal* 1/2008, 75.

²⁵ *Ibid.*, 85; *Redmond v. The Minister for the Environment* [2004], <http://www.bailii.org/ie/cases/IEHC/2004/24.html>.

За суд, проблем није у томе што неки кандидат не може да плати изборни депозит. Проблем је у томе што принцип пропорционалности није поштован, зато што је законом могло бити установљено друго рјешење, које би постигло исти циљ (оне могућавање неозбиљних кандидата да учествују на изборима), а прописани услов био би мање рестриктиван.

Упркос томе што је у ирском уставном систему, као и у већини других, признато опште бирачко право, оно се не сматра апсолутним, у том смислу што изборним законодавством може бити предвиђено неко средство које, како суд каже, треба да спријечи злоупотребу изборног система. То средство може бити изборни депозит, а може бити и прикупљање потписа.

Алтернативно рјешење је законом утврђена обавеза прикупљања потписа.²⁶ То је уобичајена законска обавеза, која се често прописује упоредо са обавезом уплате изборног депозита. Сврха ове законске обавезе је да спријечи кандидовање неозбиљних политичких субјеката, тако што ће кандидати пружити доказ да су озбиљни, тј. да уживају извјесну подршку бирача. Ако се законом захтијева прикупљање озбиљног броја потписа подршке (а који број је „озбиљан“, треба да процијени законодавац), неозбиљни кандидати неће моћи да испуне тај услов. Стога, исти циљ, а то је искључење из избора неозбиљних кандидата, биће постигнут, али на начин који неће унапријед дисквалификовати било који политички субјект. Политички субјект може обезбиједити било који број потписа подршке ако је добро организован и ужива барем минималну подршку бирача. Међутим, упркос подршци, он неће увијек бити у прилици да обезбиједи новац за уплату изборног депозита, што не мора бити у вези са његовом непопуларношћу или неспособношћу, већ може бити у вези са његовим објективним друштвеним положајем, или са политиком коју заступа, а коју не желе подржавати потенцијални донатори јер није у складу са њиховим интересима.

По једном мишљењу, и обавеза прикупљања потписа подршке је неуставна, јер отежава вођење изборне кампање, пошто кандидати морају утрошити новац и вријеме за испуњење овог услова.²⁷ Не можемо се сложити са овим мишљењем. Кад ни овај услов не би био прописан, не би постојала ни једна препрека учешћу неозбиљних кандидата на изборима. Овај услов, ма колико био повезан са утрошком новца и времена, подразумева да кандидати имају одређене способности уљеживања би-

²⁶ Нека законодавства предвиђају само обавезу прикупљања потписа. Такав је, на примјер, случај са Изборним законом Шведске, који је донесен 2005, а мијењан 2014. године; док закони Шпаније (Органски закон о општим изборима из 1985. и 2018), Португалије (Закон о изборима за Скупштину Републике из 1979. и 2015) и Финске (Изборни закон из 1998. и 2016) не предвиђају ни овај услов.

²⁷ Вид. *Szuchewycz v Canada (Attorney General)*, 2017 ABQB 645, т. 14.

рача и да уживају извјесну подршку. За такву активност они не морају имати значајна финансијска средства на располагању. Стога, и политичким субјектима који представљају сиромашне и непривилеговане знатно је лакше да испуне овај услов, него да плаћају изборни депозит. Неки аутори формулишу изборни депозит као плаћање за учешће на изборима.²⁸

Извјестан број законодаваца предвидио је обавезу испуњења оба услова. Ако је један од ових услова строг, не видимо разлог због којег се прописује и други, осим ако држава тиме не жели да примора политичке субјекте да суфинансирају одржавање избора,²⁹ или уколико не жели да значајно смањи број политичких субјеката који ће учествовати на изборима. Сматрамо да партиципација политичких субјеката у трошковима избора не треба да буде циљ коме држава тежи, јер је њена обавеза да обезбједи средства за спровођење избора, пошто је она надлежна за њихово спровођење, што значи да би требало да буде одговорна за обезбјеђивање свих услова за њихово спровођење. Ако овоме додамо да држава може постићи смањење броја политичких субјеката прописивањем обавезе прикупљања потписа, долазимо до закључка да изборни депозит није нужна мјера. Обавеза прикупљања потписа показује да ли је политички субјект организационо оспособљен да прикупи потписе и да ли ужива релевантну подршку бирача, под чим мислимо на то да бирачи имају позитивно мишљење о томе да политички субјект треба да учествује на изборима. Насупрот томе, обавеза уплате изборног депозита не указује нужно (што не значи да нема никакве везе) на политичку подршку коју политички субјект ужива, нити на његову способност да обезбједи изборни депозит.

За разумијевање начина размишљања судова, значајна је и пресуда канадског суда у случају *Szuchewycz v. Canada*,³⁰ у коме је грађанин Канаде оспоравао одредбе Изборног закона, који је предвиђао да сваки кандидат мора прикупити потписе подршке и уплатити изборни депозит у износу од 1.000 канадских долара.³¹ Тужилац је оспоравао ове услове, сматрајући да су у супротности са Повељом о правима и слободама, која сваком грађанину гарантује активно и пасивно бирачко право. Сврха Повеље је у томе да гарантује бирачко право сваком грађанину, а не само припадницима политичке елите. Законски услови, међутим, ограничавају ова права. Прописивање изборног депозита представља, по тужиоцу, „тест богатства“

²⁸ E. A. Rashkova, 812.

²⁹ У Аустрији, на примјер, Закон о изборима за Национални савјет, из 1992. године (са измјенама из 2016), прописује у §43, ст. 4 да су све политичке странке дужне да уплате провинцијским изборним комисијама износ од 435 евра, у сврху партиципације у трошковима штампања гласачких листића.

³⁰ *Szuchewycz v Canada*.

³¹ Чл. 66 и 67 Изборног закона Канаде, <https://www.legislationline.org/legislation/section/legislation/topic/6/country/38>.

(„*wealth test*“), чиме се сиромашним грађанима намеће велики терет и они ефективно онемогућавају да остваре своје бирачко право. Проблем се може посматрати и из другог угла. Упркос томе што изборни депозит треба да спријечи учешће на изборима неозбиљних кандидата, он ће заправо спријечити учешће неозбиљних кандидата који немају довољно новца, а неће спријечити учешће неозбиљних, а богатих, кандидата.

У овом предмету, суд је поставио питање да ли је прописивање изборног депозита рационално повезано са циљем који се њиме жели постићи. Држава је у овом спору указивала на то како је број кандидата повећаван иако се износ депозита мијењао. Суд, међутим, није прихватио као доказану везу између ове двије величине. Суд је изнио правилан став да се о озбиљности кандидата не може закључивати по томе да ли може да плати изборни депозит, односно да ли је спреман да изгуби изборни депозит. Не постоји рационална веза између циља који треба постићи и изборног депозита као средства за његово постизање, зато што се не може тврдити и доказати да ће, због обавезе плаћања депозита, само озбиљни кандидати учествовати на изборима. Пошто циљ може бити постигнут и другим средствима, као што је прикупљање потписа подршке, суд је сматрао да изборни депозит није оправдано средство, па да самим тим није ни уставан, пошто не задовољава услов пропорционалности.

Судска пракса познаје и разликовање апсолутног од смисленог остваривања бирачког права, тј. учешћа грађана на изборима. Такво разликовање направио је Врховни суд Канаде, у предмету *Figueroa v Canada*.³² У пресуди у овом предмету, Врховни суд је изнио мишљење да, иако гарантују људска права, међу којима је и бирачко право, уставни акти

³² *Figueroa v. Canada (Attorney General)*, 1999 CanLII 14787 (ON SC), <https://www.canlii.org/en/on/onsc/doc/1999/1999canlii14787/1999canlii14787.html>.

У овом предмету, предсједник Комунистичке партије Канаде (у чију корист је пресуда изречена) оспоравао је, између осталог, законску норму по којој сваки кандидат мора да плати изборни депозит у износу од 1.000 долара, при чему се половина тог износа враћа ако кандидат освоји најмање 15 % гласова у својој изборној јединици. Ова законска норма значајно отежава дјеловање малих политичких странака. Пошто доњи дом парламента има 338 чланова, бираних по већинском систему, да би политичка странка могла истаћи кандидатуру у свим изборним јединицама, мора уплатити 338.000 долара. Под претпоставком да странка има подршку од 10 или 12 %, што се може сматрати релевантним подршком, а да ни у једној изборној јединици не достигне 15 %, она ће, само за изборни депозит, изгубити 338.000 долара. Такав исход утиче на мање политичке странке да не истичу кандидате у свим изборним јединицама, или да учествују на изборима у врло малом броју изборних јединица, што додатно отежава, а вјероватно и онемогућава, њихово снажење, јер нису у могућности да се представе националном бирачком тијелу. Закон је прописивао да ће политичка странка бити брисана из регистра ако не кандидује најмање 50 кандидата. За мање политичке странке то значи сигуран губитак 50.000 долара, уколико не освоје потребан проценат гласова, а кандидују се у најмање 50 изборних јединица, како не би изгубиле статус регистроване странке.

не изискују апсолутно остваривање ових права, већ њихово смислено остваривање.³³ То значи да се не може сматрати кршењем људских права прописивање услова који морају бити испуњени да би ова права била остварена. Врховни суд је указао и на један аргумент који досад није истицан, а који сматрамо оправданим. Он је сматрао да прикупљање потписа подршке има карактер предлагања кандидата од стране бирача, умјесто да кандидовање има карактер самопредлагања. Међутим, Суд је оцијенио да се нормом која прописује да ће половина депозита бити враћена само ако кандидат освоји 15 % гласова, крши Повеља о људским правима. Разлог за то је што Суд није пронашао постојање везе између постављеног циља, а то је спречавање кандидовања неозбиљних кандидата, и мјере која то треба да омогући, а то је изборни депозит.³⁴

Да би се могло закључивати о (не)дискриминаторском карактеру изборног депозита, мора се дати одговор и на питање да ли се његовим нормирањем постиже циљ, а то је онемогућавање учешћа на изборима неозбиљних кандидата. У најбољем случају, може се рећи да то није извјесно. Нема доказа да изборни депозит води смањивању броја неозбиљних кандидата. Ако такви кандидати могу да уплате депозит, а желе публицитет, или имају неки други циљ, као што је да тргују са политичким странкама мјестима у бирачким одборима, они ће се кандидовати. Ако неки кандидат, међутим, не може да уплати изборни депозит, неће бити у стању да учествује на изборима, иако се не може поуздано тврдити да није озбиљан кандидат.³⁵

4. ЗАКЉУЧАК

Досадашња истраживања не нуде поуздан одговор на питање да ли нормирање изборног депозита води смањивању броја политичких

³³ У пресуди у предмету *Szuchewycz v Canada* суд је изнио став да прикупљање потписа не представља тест подршке кандидата, него тест способности или спремности кандидата да на изборима наступа као стварни кандидат.

³⁴ Суд је истакао два аргумента. Прво, норма која захтијева освојених 15 % гласова да би половина депозита била враћена не указује на озбиљност већ на популарност кандидата, па је већ због тога неоправдана. Друго, она је неоправдана и због тога што способност или спремност да изгуби половину износа депозита указује на богатство, а не на озбиљност кандидата.

³⁵ Овај аргумент против изборног депозита већ је изнесен у предмету *Szuchewycz v Canada*, т. 80. Аргументација суда указује на природу изборног депозита и најважнији разлог против његовог законског нормирања. Суд истиче да постоји разлика између грађанина који је прималац социјалне помоћи и грађанина који поседује велико лично богатство, што не утиче само на њихову способност да плате изборни депозит, већ указује и на различит друштвени положај њихових потенцијалних симпатизера, који би могли да им помогне у испуњавању ове законске обавезе. Слична аргументација изнесена је у предмету *Figueroa v. Attorney General of Canada; Marxist-Leninist Party of Canada, Intervenor*.

субјеката који учествују на изборима. Иако би било логично очекивати да се то догоди, такав исход није сигуран, пошто на број учесника на изборима не утиче само изборни депозит, него и други чиниоци. Стога, нормирање изборног депозита треба посматрати у вези са тим чиниоцима, као што су број потписа подршке бирача или јавно финансирање изборне кампање односно изабраних политичких субјеката.

Упоредна анализа показује да су позитивноправна рјешења различита. Знатан број држава прописује својим изборним законодавством обавезу уплате изборног депозита, мада ова мјера није општеприхваћена, јер није мали број држава у којима изборни депозит није прописан, него политички субјекти морају да испуне само једну обавезу, а то је да прикупе довољан број потписа подршке бирача. Сам по себи, податак о томе колики број држава прописује изборни депозит као услов за кандидовање нема посебан значај, осим као доказ да овај услов није општеприхваћен. На тај податак не би ни требало обраћати пажњу да поједини судови не користе ту чињеницу као аргумент у корист става да је изборни депозит оправдан.

Изборни депозит се оправдава тиме да спречава учешће на изборима неозбиљних кандидата, а то су они који не уживају било какву подршку бирача. Они се нису ни кандидовали да би озбиљно промовисали свој програм и борили се за освајање гласова, већ из других разлога. Због тога, треба им онемогућити да учествују на изборима, а изборни депозит треба да послужи као средство за постизање тог циља.

Овај аргумент се суочава са неколико проблема, на које смо указали у овом раду. Анализа тих проблема довела нас је до закључка да изборни депозит није оправдано средство ограничавања учешћа на изборима неозбиљних кандидата. Први разлог због којег одбацујемо изборни депозит је тај што он не узима у обзир чињеницу да политички субјекти имају различит друштвени положај, па није довољно тврдити да се сви налазе у истом правном положају, јер имају обавезу уплате изборног депозита. Да би изборни депозит испунио сврху, мора бити прописан у значајном новчаном износу. Такав депозит неће моћи уплатити мале и новоосноване странке и независни кандидати. Чак и ако у томе успију, испуњење те обавезе ће се значајно одразити на могућности вођења изборне кампање. Стога, изборни депозит одговара великим политичким странкама, које могу да га уплате (ако га уопште плаћају), и које на тај начин монополишу за себе изборну борбу. Из тог разлога, може се рећи да изборни депозит не испуњава услов легитимности, јер отежава или онемогућава учешће на изборима политичких субјеката за које се не може унапријед тврдити да су неозбиљни, али је сигурно да немају довољно финансијских средстава.

Други разлог због којег одбацујемо изборни депозит је што не испуњава услов пропорционалности. Ову мјеру треба довести у везу са циљем који се њома жели постићи. Да би то било могуће, потребно је одговорити на питање да ли је мјера одговарајућа, односно да ли се њома постиже жељени циљ. На ово питање се може дати негативан одговор по два основа. Прво, нема никаквог доказа за тврдњу да изборни депозит спречава кандидовање неозбиљних политичких субјеката. Могуће је да спречава кандидовање сиромашних политичких субјеката, а да нема никакав утицај на кандидовање неозбиљних, а финансијски добро стојећих кандидата. Друго, постоји и друго средство, које има исти циљ, који се може постићи без довођења у неравноправни положај богатих и сиромашних политичких субјеката. То средство је прикупљање потписа. Њиме се прије може постићи онемогућавање неозбиљних политичких субјеката, јер они, ако имају финансијска средства, могу уплатити изборни депозит, али не могу прикупити довољно потписа, јер немају ни најмању подршку бирача. Ако је захтијевани број потписа подршке мали, онда није тешко оправдати потребу уплате изборног депозита. У супротном случају, изборни депозит је непотребан. За прикупљање великог броја потписа подршке, политички субјект мора имати организацију, посвећене активисте и барем минималну подршку грађана. Ако прикупи потписе, то значи да је доказао да испуњава ове услове, па је оправдано да учествује на изборима, без обзира на то што не може да уплати депозит. Уплата депозита нарочито је спорна за политичке субјекте који представљају економски депривилеговане, који због тога не могу да обезбиједу новац за уплату депозита.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Hug, Simon, *Altering Party Systems. Strategic Behavior and the Emergence of New Political Parties in Western Democracies*, The University of Michigan Press, 2001;
2. Поповић, Драгољуб, *Европско право људских права*, Службени гласник, Београд 2012;
3. Rashkova, Ekaterina A., “Learning the Game: Explaining Party System Convergence in European Democracies“, *Political Studies* Vol. 62/2014;
4. Tavits, Margit, “Party Systems in the Making: The Emergence and Success of New Parties in New Democracies“, *British Journal of Political Science* Vol. 38, 1/2008;
5. Mathenjwa, Mbuzeni Johnson, “Election Deposit and Democracy in Developing Countries: A Comparative Overview in Selected Southern African Development Community Countries“, *Journal of African Elections*, Vol. 16, 1/2017;

6. Foley, Brian, “The Proportionality Test: Present Problems“, *Judicial Studies Institute Journal* 1/2008.

Правни извори

1. Закон о избору народних посланика, *Сл. гласник Републике Србије*, бр. 35/00, 57/03 – УС, 72/03 – др. закон, 18/04, 85/05 – др. законик, 101/05 – др. закон, 104/09 – др. закон, 28/11 – УС, 36/11;
2. Изборни закони Аустрије, Шведске, Шпаније, Португалије, Финске, Канаде, Србије, Босне и Херцеговине, Словеније, Хрватске, Црне Горе, Македоније, извор: Ace Project, http://aceproject.org/regions-en?set_language=en; Legislationline, <https://www.legislationline.org/topics/topic/6>;
3. Правилник о накнади за оверу потписа бирача који подржи изборну листу за избор народних посланика, *Сл. гласник Републике Србије*, бр. 12/16;
4. *Redmond v. The Minister for the Environment* [2004], <http://www.bailii.org/ie/cases/IEHC/2004/24.html>;
5. *Szuchewycz v Canada (Attorney General)*, 2017 ABQB 645;
6. *Sukhovetsky v. Ukraine*, (Application no. 13716/02), <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-72893%22%5D%7D>;
7. *Tete v. France* (Application No. 11123/84);
8. *Figueroa v. Canada (Attorney General)*, 1999 CanLII 14787 (ON SC);
9. *Final Opinion on the Amendments to the Electoral Code of the Republic of Armenia*, CDL-AD(2005)027, <https://www.osce.org/odihr/elections/armenia/16854?download=true>.

Associate Professor Goran Marković, LL.D.

Faculty of Law, University of East Sarajevo

ELECTION DEPOSIT AND DEMOCRATIC ELECTIONS

Summary

The author explores the nature and significance of the election deposit, which is one of the conditions which the political subjects have to fulfil in order to participate in the elections. The main dilemma is if the election deposit is legitimate, having in mind the aim which has to be realized, namely the prevention of the frivolous candidates participation in the elections.

In this work, the author analyzes legal solutions in different states as well, concluding that the election deposit is not universally accepted measure. Even when it is accepted, it is coupled with some other conditions for

participation in the elections. The author also analyzes the practices of the European Court on Human Rights as well as of the national courts, which are different, since some courts consider the election deposit is a legitimate and rational measure, while the others negate its constitutionality.

The author concludes that the election deposit is not a legitimate measure since it causes unequal position of the political subjects, preventing or worsening participation in the elections of the small and new founded political parties, or independent candidates. This measure has discriminatory character since its aim can be achieved with another, less restrictive measure, such as the collection of the voters' signatures.

Key words: *Election deposit; Elections; Political subjects; Test of proportionality; European Court on Human Rights.*