

Izborni sistem

Milan Sitarski, Beogradska otvorena škola

Pored decentralizacije, a često i usklađeno sa nekim njenim principima, mehanizmi za transponovanje političke volje birača u sastav organa vlasti – izborni sistemi, predstavljaju sredstvo za efikasno organizovanje demokratske političke zajednice. Najstariji i najjednostavniji među izbornim sistemima, **većinski sistemi**, u kojima se politička zajednica čije se predstavničko telo bira (država, regija, opština, itd.) deli na odgovarajući broj **izbornih jedinica**, u kojima predstavnik (poslanik, zastupnik) postaje kandidat sa **relativnom većinom**, sa pojedinačno najvećim brojem glasova (bez obzira je li taj broj veći od polovine ukupnog broja datih glasova, dakle - jači od drugoplasiranog) često nose rizik stvaranja situacije u kojoj sastav predstavničkih tela ne odgovara distribuciji poverenja u političke aktere (stranke i koalicije) u biračkom telu.

Takva opasnost je naročito velika u identitetski visoko polarizovanim sredinama, čak i u slučaju primene **dvokružnog većinskog sistema** u kome dvoje najbolje plasiranih kandidata odmeravaju snage u drugom krugu izbora, u kome i birači slabije plasiranih kandidata, koji se u njemu ne takmiče, mogu uticati svojim glasovima da poslanik dotične izborne jedinice bude makar, po njima, manje loš kandidat. Primena većinskih sistema, usled teritorijalnog principa na kome su zasnovane izborne jedinice, često izaziva slične kontroverze kao i povlačenje granica između jedinica teritorijalne decentralizacije – pošto se i izborne jedinice mogu razgraničiti tako da razdvajaju ili okupljaju masu pripadnika pojedinih identitetski zasnovanih grupa. Pod određenim okolnostima, međutim, većinski sistemi mogu i pogodovati interesima stranaka etničkih i drugih manjina, ukoliko su njihovi pripadnici koncentrisani u određenom broju izbornih jedinica, čak i na štetu stranaka sa jačom podrškom na državnom nivou koje nemaju izrazito koncentrisano biračko telo.

U svakom slučaju, većinski sistemi su prilično podložni manipulisanju radi „fabrikovanja skupštinske većine“ (Džeri – Mandering), ali se to odnosi i na neke **proporcionalne sisteme** u kojima se primenjuju izborne jedinice (ukoliko se bira mali broj zastupnika po izornoj jedinici, manji od 10 – 12), koji su po efektima čak bliži jednokružnim nego dvokružnim sistemima. Dodaćemo da pored, po pravilu, veće **reprezentativnosti** predstavničkog tela (sličnosti njegovog sastava opredeljenju birača) u slučaju primene proporcionalnih sistema, ti sistemi imaju i nekih nedostataka, kao što i većinski imaju nekih prednosti. Većinski sistemi, na primer, stimulišu **ukrupnjavanje** političke scene, tj. **koncentraciju** podrške birača ne nekoliko većih aktera, što uglavnom omogućava uspešniji rad predstavničkih tela i lakši izbor izvršnih organa vlasti, tamo gde ih biraju predstavnička tela. Blokada predstavničkih i izvršnih organa vlasti je znatno češća u sredinama gde se primenjuju proporcionalni sistemi. Osim toga, kod većinskih sistema je neuporedivo veći uticaj birača na

personalni sastav predstavničkih tela (tj. **participacija** birača u konstituisanju vlasti) , pošto se kandidati kandiduju pod svojim imenom i prezimenom, pa uprkos tome što ih najčešće kandiduju stranke ili koalicije, mandat nedvosmisleno pripada samom izabranom kandidatu, a ne organizaciji koja ga je podržala. Kod proporcionalnih sistema postoji mnogo veća mogućnost da stranke ili koalicije, u okviru postignutog izbornog rezultata, arbitrarnim odlučivanjem o konkretnim kandidatima koji će ući u sastav predstavničkog tela, iznevere volju birača. U nekim zemljama ta mogućnost je ograničena obavezom organizacije – predlagača da osvojeni broj mandata dodele kandidatima po redosledu na izbornoj listi, a negde je biračima omogućeno i da pored glasanja za same liste rangiraju i pojedinačne kandidate u okviru one liste za koju su glasali.

Zanimljiv primer funkcionisanja pomenutih izbornih sistema u identitetski podeljenim društvima dogodio se u Bujanovcu u južnoj Srbiji, u kome je po popisu iz 2002. živelo 54.69% Albanaca i 34.14% Srba, ali su usled primene većinskog sistema (dvokružnog 1992. i 1996. i jednokružnog 2000.) na lokalnim izborima srpske stranke uvek osvajale većinu u opštinskoj skupštini. Glavni razlog toga su bile granice izbornih jedinica koje su is crtane tako da grupišu zajedno naselja naseljena Srbima, a da podele ona naseljena Albancima. U skladu sa sporazumom kojim je okončan oružani sukob 2000 - 2001, sprovedena je reforma izbornog sistema namenjena prevazilaženju pomenutih anomalija. Sa tim ciljem je 2002. uveden proporcionalni izborni sistem za izbor opštinskih i gradskih skupština, ne samo u Bujanovcu i druge dve etnički mešovite opštine na jugu (Preševo i Medveđa) već u celoj Srbiji. Albanci su tada prvi put osvojili vlast u opštini u kojoj predstavljaju apsolutnu većinu stanovništva. Promena izbornog sistema nije imala skoro nikakvog efekta u Preševu (89.10% Albanaca) i Medveđi (66.57% Srba) gde nikakav izborni inženjering nije mogao da proizvede političku većinu različitu od etničke. U slučaju Bujanovca novi sistem je pogodovao albanskim strankama, ali je u nekim drugim opštinama u Srbiji doveo do urušavanja faktičkog monopola vlasti koji su uživale pojedine stranke etničkih manjina. U sklopu tog procesa, na severu Vojvodine je Savez vojvođanskih Mađara dobio snažnu konkurenciju u okviru mađarskog etničkog korpusa, što se dogodilo i Stranci demokratske akcije u većinski bošnjačkim opštinama Sandžaka.

Postoje izvesni mehanizmi izborne pozitivne diskriminacije koji garantuju ili olakšavaju prisustvo stranaka etničkih manjina u najvišem (državnom) predstavničkom telu. Ovde će biti predstavljeni neki od tih mehanizama, koji se primenjuju u zemljama Zapadnog Balkana:

1. Garantovana poslanička mesta. Ovakav mehanizam se primenjuje u Hrvatskoj, ali je pri tome se može postaviti pitanje kojim manjinama se dodeljuje koliko garantovanih mandata. U Hrvatskoj Srbi imaju 3 mesta u Saboru, Mađari i

Italijani po 1, a po 1 imaju i sledeće grupacije manjina a) Česi i Slovaci, b) Albanci, Bošnjaci, Makedonci, Crnogorci i Slovenci i c) Austrijanci, Bugari, Nemci, Jevreji, Poljaci, Romi, Rumuni, Rusi, Rusini, Turci, Ukrajinci i Vlasi.

2. Niži cenzus za stranke koje su se izornoj komisiji prijavile kao predstavnice određenih nacionalnih manjina. U Srbiji se po izbornom zakonu iz 2004. (po kome su održani skupštinski izbori januara 2007. i maja 2008.) cenzus za ostale stranke je 5% na nivou cele države koja je jedinstvena izborna jedinica, dok se na manjinske stranke primenjuje takozvani prirodni cenzus koji zavisi od ukupnog broja poslanika, pa je na izborima za Narodnu Skupštinu Srbije koja ima 250 poslanika taj cenzus 0.4%

3. Posebna izborna jedinica koja obuhvata područja naseljena pripadnicima određene manjine. Na primer, u Crnoj Gori je na skupštinskim izborima 1998. uveden čist proporcionalni sistem, pri čemu je cela država bila jedna izborna jedinica, ali se 5 poslanika bira u posebnoj koja obuhvata Ulcinj, Malesiju i druga područja naseljena uglavnom albancima. Ta mesta, međutim, nisu rezervisana za albanske etničke stranke, već se i druge stranke mogu takmičiti za njih.