

## Izborni sistem i institucionalni dizajn\*

### **Sažetak:**

*Predmet ovog rada je dizajniranje izbornih sistema. U radu se obrađuju pitanja zašto je važan izborni sistem, šta sve utiče na odabir izbornog sistema, kao i na šta sve utiče izborni sistem. Izborni sistemi su, uglavnom, stabilni i otporni na promene. Njihove izmene nisu ni lake ni jednostavne i spadaju u red onih političkih institucija koje se u stabilnim demokratijama menjaju „vrlo retko i vrlo teško“. U radu se bavimo izbornim reformama, kako se i zašto menja izborni sistem. Birači, obično, zahtevaju promenu izbornog sistema ako je disproportionalan, ili ako nije personalizovan izbor, odnosno, ako poslanici nisu odgovorni biračima. Različiti izborni sistemi su rezultat i različitih okolnosti u kojima su nastali. Oni mogu biti menjani: 1. zahtevima vladajuće većine; 2. zahtevima i pritiscima javnosti; i 3. zahtevima i pritiscima spolja, na primer EU. Izborni sistem može biti menjan dekretom egzekutive, izmenom zakona ili referendumom. U radu se navode različiti kriterijumi za vrednovanje izbornog sistema. Raspravlja se o čemu je potrebno voditi računa prilikom optiranja ili promene izbornog sistema, ali i koji izborni sistem je optimalan za podeljena društva. Na kraju se razmatra šta nije u redu sa izbornim sistemom u Srbiji. Među posledicama izbornog sistema navode se: fragmentirani parlament, poluneposredni, ili poluposredni izborni sistem sa listama koje su zatvorene za birače a otvorene za partije, imperativni mandat i "blanko ostavke", teritorijalna nereprezentativnost, pri čemu 72 opštine nemaju predstavnike u parlamentu, a većina poslanika je iz Beograda ili Novog Sada, kao i nizak nivo poverenja u partije i u parlament. Predlažu se i načini otklanjanja manjkavosti izbornog sistema.*

**Ključne reči:** *Izborni dizajn, izborna reforma, vrednovanje izbornih sistema, manjkavosti izbornog sistema u Srbiji*

---

\* Ovaj tekst je rezultat rada na projektu Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu, Evidencioni broj: 179076, rukovodilac projekta, Prof. dr Vesna Knežević-Predić, koji se realizuje u okviru Fakulteta političkih nauka, Univerziteta u Beogradu, finansiran od strane Ministarstva nauke Republike Srbije, za period 2011-2014. godine.

Predmet ovog rada je dizajniranje izbornih sistema. Izborni sistem je skup pravila kojim se određuje kako se glasa i kako se glasovi birača pretvaraju u poslaničke mandate. Odabir izbornog sistema je veoma važan jer on nije samo tehničko pitanje, već od toga umnogome zavisi funkcionisanje političkog sistema. Po Arendu Lajphartu, "izborni sistem je suštinski element predstavničke demokratije".<sup>1</sup> Izborni sistemi su jedan od ključnih momenata oblikovanja političke prakse. Za Sartorija: „Izborni sistemi ne samo da su najmanipulativniji instrument politike, već i oblikuju stranački sistem i utiču na određivanje predstavništva“.<sup>2</sup> Izborni sistemi su onaj deo političkih nauka koji ima najviše empirijskih i egzaktnih elemenata. Kod izbornih sistema, moguće je manipulisanje ciljevima i izgledima - povlašćivanje jednih a diskriminisanje drugih, favorizovanje jednih i defavorizovanje drugih aktera.

### **Institucionalni i izborni dizajn**

Ako zanemarimo činjenicu da su još od antike politički teoretičari tragali i nudili najbolja rešenja uključujući izborne procedure, jedan od prvih koji u dvadesetom veku govori o „političkom inženjeringu“ je nesumljivo Đovani Sartori, i to najpre 1968, a zatim i 1994. godine.<sup>3</sup> Raspad totalitarnih i autoritarnih sistema od sredine sedamdesetih godina dvadesetog veka, otvorio je prostor i stvorio potrebu za primenom znanja u dizajniranju političkih institucija. Kako s pravom primećuje Mirjana Kasapović: „Unatoč teorijskim poticajima, institucionalni se dizajn vjerovatno ne bi razvijao tako brzo i ne bi poprimio takvo značenje da nije bilo snažnih praktičnih razloga i izazova.“<sup>4</sup> Istovremeno, razvoj političkih nauka olakšao je primenu određenih modela institucionalnog dizajna. Tome je doprineo i razvoj novog institucionalizma, koji polazi od temeljne pretpostavke da „demokratija ne zavisi samo od ekonomskih i socijalnih uslova, nego i od dizajna političkih institucija.“<sup>5</sup> Između institucionalnog dizajna i institucionalnog inženjeringa može se staviti znak jednakosti. Institucionalnim dizajnom bavio se značajan broj veoma uglednih političkih naučnika. Među

---

<sup>1</sup> Lajphard Arendt, (1994), *Electoral Systems and Party Systems, A study of twenty-seven democracies, 1945-1990*, Oxford University Press, (Edition, Comparative Europina Policy), str. 1

<sup>2</sup> Sartori, Sartori Đovani, (2003), *Uporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd, str. 14

<sup>3</sup> Sartori, G. (1968) 'Political Development and Political Engineering' in J.D. Montgomery and A.O. Hirschman (eds.) *Public Policy*, Vol. XVII, Cambridge, MA: Harvard University Press, pp. 261–298; a kasnije u: Sartori Đovani, (2003), *Uporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd

<sup>4</sup> Kasapović, Mirjana, Institucionalni dizajn - najkonjunktornija grana suvremene političke znanosti, *Politička misao*, Vol XLI, (2004.), br. 1, str. 102–114, str. 109

<sup>5</sup> March, James O./ Olsen, Johan P. 1984.: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, *American Political Science Review*, (78) 3: 734-749, str. 738

njima, uz Sartorija, treba pomenuti Arenda Lajpharta, Huana Linca, Donalda Horovica, Larija Dajamonda, Klauša von Bejmea, Klauša Ofea, Endrju Rejnolda i Bena Rejlja. Među njima postoje brojne sličnosti i razlike i u shvatanju institucionalnog dizajna. Jedna grupa autora smatra da su institucionalni i konstitucionalni dizajn ista stvar (Sartori, Lajphart, Horovic), dok drugi autori (Beyme) smatraju konstitucionalni dizajn kao užu kategoriju institucionalnog dizajna.<sup>6</sup> Konstitucionalno dizajn (inženjerstvo) obuhvata proceduralni i sadržajni aspekt donošenja ustava. Izraz konstitucija, u ovom kontekstu, ne znači samo ustav kao najviši pravni akt, već šire ustrojstvo političke zajednice i temeljne političke institucije. Institucionalno ili ustavno inženjerstvo koncept je koji je izrastao iz obnove prosvetljenog institucionalizma.<sup>7</sup> Druga razlika među relevantnim autorima ogleda se u tome što jedni smatraju da područje primene konstitucionalno-institucionalnog dizajna samo u podeljenim društvima (Lijphart, Horowitz, Reilly, Reynolds i dr.) dok drugi smatraju da je on primenljiv u svim društvima, i podeljenim i nepodeljenim (Sartori, Elster, Preuss, Offe, Beyme, Linz i dr.). Treća razlika među teoretičarima, ogleda se u davanju prednosti socijalnom ili institucionalnom determinizmu. Moris Diverže je među prvima jasno zagovarao snažan uticaj izbornog sistema na partijski sistem.<sup>8</sup> Diveržeov zakon glasi: „*Jednokružni prosti većinski izborni sistem favorizuje dvopartijski sistem*“.<sup>9</sup> Diveržeova hipoteza glasi: „*većinski dvokružni sistem i sistem proporcionalne reprezentacije favorizuju višepartizam*“.<sup>10</sup> Vilijem Rajker smatra da se ovo zove Diveržeov zakon, pre svega, jer ga je sam Diverže tako nazvao, a ne zbog njegove uloge u otkrivanju tog zakona, smatrajući da su do sličnih zaključaka došli mnogi i pre Diverže.<sup>11</sup> Ima autora koji smatraju da je Diverže pogrešio pravac, odnosno, da partijski sistem određuje izborni sistem, više nego što izborni sistem određuje partijski sistem (Grum, 1958, Ekstain 1963, Lipson, 1964). Četrdeset godina kasnije i sam Diverže je preformulisao svoj „zakon“: *Proporcionalni sistem teži formiranju više nezavisnih partija. Većinski dvokružni sistem teži formiranju više partija koje su u koaliciji jedna sa drugom.*

---

<sup>6</sup> Detaljnije o ovome u: Kasapović, Mirjana, Institucionalni dizajn – najkonjunktornija grana suvremene političke znanosti, *Politička misao*, Vol XLI, (2004.), br. 1, str. 102–114, str. 111

<sup>7</sup> Beyme Klaus Von, (2001), *Institutional Engineering and Transition to Democracy*, u *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, Institutional Engineering, Volume 1, Oxford University Press, str. 24

<sup>8</sup> Duverger Maurice, (1964) *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, London: Methuen, str. 217-239; Detaljnije smo o ovome pisali u: Orlović, Slaviša, (2010). *Političke konsekvence izbornih sistema*, u: *Politikološki ogledi*, Službeni glasnik, str. 173-176

<sup>9</sup> Maurice Duverger: „*the simple-majority single ballot system favours the two party system*“, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, str. 217

<sup>10</sup> Maurice Duverger: „*the simple-majority system with second ballot and proportional representation favour multi-partism*“, isto, str. 239

<sup>11</sup> William H. Riker, , *The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science*, str. 754

*Većinski sistem, proste većine vodi ka dvopartijskom sistemu.*<sup>12</sup> Ipak, bez obzira na ove kritike prevagu ima tradicija koja smatra da „socijalni determinizam“ nema toliku snagu kao institucionalna rešenja, a pre svega izborni sistem (Riker, 1982, Diverže 1986, Taagepera and Shugart 1989, Sartori, 1994).

Izborni dizajn je sastavni deo institucionalnog dizajna. Kao i druge političke institucije, izborni sistem se bira i dizajnira od strane političkih aktera. Jednom izabran, on proizvodi efekte i utiče na ponašanje aktera. Tranzicija ka demokratiji, najčešće prati izmenu izbornog zakona. Po Arendu Lajphartu (Arend Lijphart): „Dva osnovna izbora sa kojima se suočavaju tvorci novih demokratskih ustava su izbor između većinskog i proporcionalnog izbornog sistema (*proportional representation*, PR) i između parlamentarnog i predsedničkog oblika vlasti“.<sup>13</sup> I Raily i Raynolds smatraju da je dobro promišljen izborni sistem ključni konstitucionalni izbor novih demokratija. Ne postoji potpuna sloboda odabira određenih rešenja. Ovaj proces je uslovljen određenim, istorijskim, socijalnim, kontekstualnim, unutrašnjim i spoljašnjim razlozima i uticajima. Po Bajmeu, „U trećem talasu demokratizacije, stare pretpostavke da se institucionalne promene moraju završiti u početnim fazama, opovrgnute su.“<sup>14</sup> **Institucionalni dizajn nije samo pitanje konstitucionalno-institucionalnih izazova i dilema nakon sloma starog režima, već je i deo rešavanja nastalih problema i „remonta“ političkih institucija u središnjim fazama demokratske tranziciji, u okolnostima kada još uvek nije konsolidovana demokratija.**<sup>15</sup> Dok stabilne demokratije imaju institucije koje njihovi građani koriste rutinski, u novim demokratijama javljaju se problemi u funkcionisanju institucija koji su posledica pojedinih institucionalnih rešenja u kombinaciji sa određenom političkom kulturom.

### **Različiti elementi izbornih sistema i njihov uticaj**

Lajphart je utvrdio četiri glavne dimenzije izbornih sistema: izborna formula, transponovanja glasova u mandate, broj predstavnika koji se bira u izornoj jedinici (*district magnitude*), izborni cenzus, i veličina parlamenta (skupštine, *assembly size*), odnosno, broj poslanika u jednom zakonodavnom telu.<sup>16</sup> **Glavni tipovi izborne formule**, po Lajphartu, imaju svoje podtipove. Većinske formule mogu biti proste većine-jednokružni, apsolutne većine-dvokružni i alternativno glasanje. Proporcionalne formule su sistem najvećeg ostatka,

---

<sup>12</sup> Duverger, Maurice, (1986), Duvergers' Law: Forty Years later, in B. Hofman and A. Lijphart (eds.), *Electoral Laws and their Political Consequences*, New York: Aghaton, 69-84, str. 70

<sup>13</sup> Arend Lajphart, *Constitutional Choices for New Democracies*, 230

<sup>14</sup> Beyme Klaus Von, Isto, str. 24

<sup>15</sup> Kasapović, Mirjana, Institucionalni dizajn - najkonjunktornija grana suvremene političke znanosti, *Politička misao*, Vol XLI, (2004.), br. 1, str. 102–114, str. 109

<sup>16</sup> Lajphard, Arendt, (1994). *Electoral Systems and Party Systems, A study of twenty-seven democracies, 1945-1990*, Oxford: Oxford University Press, (Edition, Comparative Europina Policy), str. 10-12

sistem najvećeg proseka i pojedinačni prenosivi glas. Poluproporcionalni sistemi su kumulativno glasanje i ograničeni glas<sup>17</sup> **Izborne jedinice** se mogu razlikovati u broju i u veličini, odnosno, broju mandata koje u njoj treba podeliti. One mogu biti jednomandatne (*single-member district*) i višemandatne (*multi-member district*). Višemandatne izborne jedinice mogu biti male (2-5 mandata), srednje (6-10) i velike (10 i više). Moguće je da cela zemlja bude jedna izborna jedinica u kojoj se biraju svi predstavnici koliko zemlja ima članova parlamenta. **Broj predstavnika koji se bira** od suštinske je važnosti kod proporcionalnih izbornih sistema, jer što je manja izborna jedinica (misli se na manji broj predstavnika koji se u njoj bira), to je manji efekat proporcionalnosti izbornog sistema. Samim tim su manje šanse malim partijama da uđu u parlament. Što se manje predstavnika bira u jednoj izornoj jedinici, potreban je veći procenat glasova nekoj partiji da bi osvojila mandat(e).<sup>18</sup> Proporcionalni izbori ne doprinose stvaranju parlamentarne većine, većinski izborni sistemi ne dovode do pravednog predstavnništva.<sup>19</sup>

Izborni sistem funkcioniše u kontekstu šireg političkog sistema, a način na koji se aktori odnose prema njemu, pre svega zavisi od političke kulture i konteksta.<sup>20</sup> Na oblikovanje izbornog sistema uvek imaju uticaja specifičnosti određene države. Određeni istorijski razlozi o kojima su pisali Lipset i Rokan, mogu igrati važnu ulogu.

Na šta sve utiče izborni sistem? Mogu se razlikovati dve vrste političkih posledica izbornih sistema: one do kojih dolazi pre glasanja i one do kojih dolazi posle glasanja.<sup>21</sup> Po Diveržeu, prve nazivamo *psihološkim* a druge *mehaničkim*.<sup>22</sup> Mehaničke posledice su one koje direktno slede iz izbornih pravila. Psihološke posledice se odnose na to kako stranke i glasači reaguju na ova pravila: oni mogu promeniti svoje ponašanje zbog svojih očekivanja vezanih za mehaničke efekte izbornih sistema i očekivanja u pogledu toga kako će učesnici reagovati. Psihološki efekti utiču na glasanje; mehanički efekti utiču na rezultat izbora, odnosno rezultate sa datim glasanjem. **Izborni sistem itekako se odražava i na ponašanje birača i na ponašanje političara, kao i na rezultate izbora (pretvaranje glasova u mandate), na partijski sistem, način biranja vlade i njenu stabilnost, predstavljanje**

---

<sup>17</sup> Lajphard, Arendt, (1994). *Electoral Systems and Party Systems, A study of twenty-seven democracies*, str. 10

<sup>18</sup> Nolen, Diter, Kasapović, Mirjana, (1997). *Izborni sistemi istočne Evrope*, Beograd: Fondacija Friedrich Ebert, str. 12

<sup>19</sup> Dieter Nohlen, 1992, *Izborna pravo i stranački sustav*, Školska knjiga, Zagreb, str. 89

<sup>20</sup> Gallagher, Michael (2008). *Conclusion*, u: *The Politics of Electoral Systems*, edited by: Michael Gallagher and Paul Mitchell, Oxford University Press, 2008. (str. 535-578), str. 542

<sup>21</sup> André Blais and Louis Massicotte, 1996. *Electoral Systems*, u: *Comparing Democracies, Elections and Voting in Global Perspective*, editors: Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, Pippa Norris, SAGE Publications (str. 49-83), str. 67

<sup>22</sup> O ovome smo pisali detaljnije u: Orlović Slaviša, (2008), *Politički život Srbije, između partokratije i demokratije*, Službeni glasnik, Beograd, str. 85-86

**različitih socijalnih grupa i njihovih interesa. Zato se izborni sistem smatra jednim od najvažnijih elemenata političkog sistema.**

Izborni sistem može delovati na strog i ograničavajući, slab ili omogućavajući način. **Većinski izborni sistemi redukuju broj partija, dok ih proporcionalni povećavaju.** Poznato je da je broj političkih partija u obrnutoj srazmeri sa stepenom proporcionalnosti izbornog sistema (Sartori, 1968, Lijphart, 1984). Kako primećuju André Blais i Louis Massicotte: „Svi sistemi daju prednost jačim strankama ali ta subjektivnost je mnogo manje izražena u sistemima PP-a.“<sup>23</sup> Proporcionalni izborni sistem i veće izborne jedinice teraju stranke da budu više ideološki orijentisane i koherentnije, dok se kohezija smanjuje sa kada je biračima dozvoljeno preferencijalno glasanje, birajući kandidate iz iste stranke. Kandidati moraju da vode nezavisnu kampanju što smanjuje njihovu privrženost stranci.<sup>24</sup> Kod izbornog sistema relativne većine, postavlja se pitanje da li birači glasaju za prvu preferencu ili strateški. Ako njihov kandidat ima manje šanse da pobedi oni glasaju za drugu preferencu, nadajući se da će pobediti kandidata koga najmanje žele. Uticaj izbornog sistema na partijski sistem u mnogim postkomunističkim zemljama, prema Sari Birch, ukazuje da tamo gde je većinski jednokružni sistem, proste većine sa jednomandatnim izbornim jedinicama, on ima restriktivno dejstvo na broj partija, a tamo gde on nije, može se generisati visoko fragmentirani partijski sistem.<sup>25</sup> Isti izborni sistem ne dovodi svuda do istog partijskog sistema. Indija i Kanda su izuzeci, gde, ikao je na snazi većinski sistem proste većine, ne dolazi do dvopartizma. Wilijem Riker ukazuje na to.<sup>26</sup>

**Izborni sistemi utiču različito na parlament,** ali pre svega na priorodu predstavništva, a samim tim i na priorodu mandata. Parlamentarne većine, nakon izbora su retke u proporcionalnim izbornim sistemima, a češće u većinskim izbornim sistemima proste većine. Blais i Carty (1987.), u svojoj studiji 510 izbora u 20 zemalja, pokazuju da se takva većina pravi u 10 posto PP izbora.<sup>27</sup> Generalno, veći procenat žena u parlamentima je tamo gde se primenjuje proporcionalni izborni sistem, mada to nije uvek slučaj (24 5% u šesnaest proučavanih država gde se koristi proporcionalni sistem i 17 % u državama u kojima se

---

<sup>23</sup> André Blais and Louis Massicotte, 1996. *Electoral Systems*, u: *Comparing Democracies, Elections and Voting in Global Perspective*, editors: Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, Pippa Norris, SAGE Publications, str. 69-70

<sup>24</sup> André Blais and Louis Massicotte, 1996. *Electoral Systems*, u: *Comparing Democracies, Elections and Voting in Global Perspective*, editors: Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, Pippa Norris, SAGE Publications, str. 68

<sup>25</sup> Sarah Birch (2003), *Electoral Systems and Political Transformation in Post-Communist Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan., str. 118

<sup>26</sup> Detaljnije u: Riker, William H., (1982). The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science, *The American Political Science Review*, Vol.76, No.4, Dec.1982, 753-766

<sup>27</sup> Prema: André Blais and Louis Massicotte, 1996. *Electoral Systems*, str. 71-72

primenjuje većinski jednokružni izborni sistem sa jednomandatnim izbornim jedinicama).<sup>28</sup> Na primer, u skandinavskim zemljama i Norveškoj teško je reći da je visok procenat žena u parlamentima rezultat izbornog sistema. Više se radi o uticaju političke kulture.

**Izlaznost na izborima** je veća tamo gde se koristi proporcionalni izborni sistem, u odnosu na države u kojima se koristi većinski, proste većine.<sup>29</sup> Iznenadjuće, ali u proporcionalnim sistemima gde birači mogu da iskažu svoju preferencu, procenat izlaznosti je manji.

**Aktivnosti poslanika** se razlikuju u različitim izbornim sistemima, zbog različite vrste odgovornosti. Tamo gde izbor poslanika zahteva personalnu podršku, veća je njihova odgovornost biračima. Servisiranje izborne jedinice od strane poslanika je najveće tamo gde se oni biraju većinskim jednokružnim sistemom sa jednomandatnim izbornim jedinicama, a najmanje kod proporcionalnog izbornog sistema sa zatvorenim listama. U proporcionalnim izbornim sistemima sa otvorenim listama i pojedinačno prenosivim glasom, poslanici imaju čvršću vezu sa biračima i izbornom jedinicom i ponašaju se odgovornije, dok je kod sistema zatvorenih lista, veća lojalnost partiji. Primer kako **politička kultura utiče na ponašanje izabranih predstavnika** prema svojim biračima je Britanija sa poslanicima u Evropskom parlamentu. Iako su izabrani po proporcionalnom izbornom sistemu, britanski poslanici u Evropskom parlamentu imaju odgovornost prema građanima. To je rezultat dugogodišnje prakse po kojoj su poslanici birani po većinskom sistemu i imali odgovornost prema svojoj izornoj jedinici i prema svojim biračima.

Opšte je mesto da **izborni sistem ima neposrednu vezu na način formiranja vlade**. Proporcionalni izborni sistem vodi ka koalicionim vladama, dok većinski sistem, proste većine, vodi ka jednopartijskim vladama (Britanija i Kanada). Kod ovog, birači biraju svoju vladu, dok se kod proporcionalnog o vladi odlučuje nakon izbora, na osnovu postizbornih dogovora.<sup>30</sup>

**Izborni sistem utiče na identifikovanost**, odnosno sposobnost birača da identifikuju opcije koje im se nude. Kod proporcionalnih sistema identifikovanost je manja, dok je kod neproporcionalnih veća. Kada opcije nisu potpuno jasne i vidljive, birači biraju u „mraku“. Zato se neretko spekuliše ko sa kim hoće i ko sa kim neće u koaliciju.

---

<sup>28</sup> Prema: Gallagher, Michael (2008). *Conclusion*, u: *The Politics of Electoral Systems*, edited by: Michael Gallagher and Paul Mitchell, Oxford University Press

<sup>29</sup> Gallagher, Michael (2008). *Conclusion*, u: *The Politics of Electoral Systems*, edited by: Michael Gallagher and Paul Mitchell, Oxford University Press, str. 557

<sup>30</sup> Detaljnije u: Slaviša Orlović, (2010). *Teorija koalicija i formiranje vlade*, (str. 97-125), Godišnjak, Fakulteta političkih nauka, Univerzitet u Beogradu - Fakultet političkih nauka, uredio: prof. dr Ilija Vujačić, godina IV, broj 4

Izborni sistem jedan od principijelnih razlika između dva glavna modela demokracije, većinskog i proporcionalnog (Lajphart, *Modeli demokratije*).

### **Izborne reforme**

Poznata je Lajphartova napomena: „jedna od najpoznatijih generalizacija u vezi sa izbornim sistemom je ta da su oni uglavnom stabilni i otporni na promene“.<sup>31</sup> Izmene izbornih sistema nisu ni lake ni jednostavne i oni spadaju u red onih političkih institucija koje se u stabilnim demokratijama menjaju „vrlo retko i vrlo teško“.<sup>32</sup> Postavlja se pitanje šta je izborna reforma? Da li je zamena celokupnog izbornog sistema iz jednog u drugi ili izmene pojedinih njegovih komponenti. Ne postoji jasna granica koja odvaja temeljne promene izbornog sistema i minorne, odnosno, tehničke i parcijalne promene.<sup>33</sup> Obzirom da je izborni sistem najčešće sadržan u izbornom zakonu, njegova izmena, pre svega, zavisi od odluke vladajuće većine.

Kako se i zašto menjao izborni sistem u stabilnim demokratijama? Istražujući dizajniranje izbornih sistema u novim demokratijama Ben Reilly i Andrew Reynolds (1999) identifikuju tri glavna „talasa“ promene izbornih sistema koji korespondiraju sa uticajnim talasima demokratizacije Samjuela Hantingtona (1991).<sup>34</sup> Prvi talas je vezan za Anglo-Američke demokratije koje karakterišu relativno homogena društva, baziran na jednom partijskom rascepu i dvopartijskom sistemu.<sup>35</sup> Rane kontinentalno evropske demokratije karakterisala je veća različitost društava (pluralnost) i samim tim i potreba da se različite grupe uključe (smeste, *accomodate*) u sistem. U mnogim slučajevima promena izbornog sistema išla je od izbornog sistema proste većine, preko dvokružnog većinskog sistema ka proporcionalnom sistemu (partijskih lista). Drugi talas je mnogo kraći od ostala dva. Izborni sistem je koincidirao sa istorijskim kolonijalnim vezama. Tako, na primer, 37 od 53 bivših Britanskih kolonija koristi većinski sistem proste većine. U 11 od 27 bivših frankofonskih teritorija koristi se Francuski dvokružni sistem, u ostalim proporcionalni sistem, koji je takođe korišćen u Francuskoj. Treći talas je dao i neke nove modele izbornih sistema i deluje kao da je promišljenije oblikovan. Ovaj poslednji talas izbornih reformi karakterišu bar dve stvari: 1.

---

<sup>31</sup> Lajphart, Lajphart, *Electoral Systems and Party Systems*, str. 53

<sup>32</sup> Kasapović, Mirjana, 2002.: Obrasci izbornih reformi u stabilnim demokracijama: Novi Zeland, Italija, Japan, *Politička misao*, (39) 3: 3-19. str. 14

<sup>33</sup> Richard S. Katz, (2008), *Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reform?*, u: *The Politics of Electoral Systems*, edited by: Michael Gallagher and Paul Mitchell, Oxford University Press, str. 69

<sup>34</sup> Ben Raeilly and Andrew Reynolds, (1999), *Electoral Systems and Conflict in Divided Societies*, Papers on International Conflict Resolution No. 2, Washington, DC: National Academy Press, prema, David M. Farrell David M. (2001), *Electoral Systems, A Comparative Introduction*, str. 176-180

<sup>35</sup> Detaljnije o talasima izbornih reformi u: Slaviša Orlović, (2010). *Re-dizajniranje političkih institucija*, u Pavlović, Vukašin (ur): *Kvalitet političkih institucija*, Beograd: Fakultet političkih nauka, Centar za demokratiju, (str. 65-101), str. 76



preferiranje neke vrste mešovitog (*mixed*) izbornog sistema; i 2. veći uticaj šire javnosti, tako da odluka više nije rezultat samo odluke partijskih elita, bilo internih ili eksternih.

U jednom broju država do izbornih reformi je dolazilo nakon smene fašističkih režima. Austrija, Italija i Nemačka su promenile izborne sisteme uvedene 1919. godine (tada su bili uvedeni proporcionalni, a izmene su ostale u okvirima podtipa ovog sistema). Klaus von Beyme ukazuje kako je Nemcima decenijama govoreno da je Hitler mogao biti izbegnut uz pomoć britanskog izbornog zakona. Poslednjih godina, retrospektivni scenariji učinili su da izgleda verovatno da bi Nacisti došli na vlast čak i ranije u većinskom izbornom sistemu.<sup>19</sup> Španija i Portugalija su promenile izborne sisteme sedamdesetih godina, nakon autoritarnih režima koji su trajali nekoliko desetina godina. U poslednjih pola veka dogodilo se četrnaest glavnih reformi.<sup>36</sup> Najvažnije su one koje su ostvarene tokom devedesetih godina dvadesetog veka (Italija, Japan i Novi Zeland). Novi Zeland je promenio izborni sistem 1993. godine a prvu put ga koristio 1996. Italija je promenila 1993. a prvi put koristila 1994., dok je Japan promenio izborni sistem 1994. a prvi put koristio 1996. godine. Francuska je 1958. godine uvela dvokružni većinski izborni sistem, a 1985. ga zamenila proporcionalnim po kojem su 1986. godine održani izbori, da bi iste godine vratila većinski dvokružni sistem, po kojem su ponovo održani izbori 1988. godine. Francuska je i 1962. godine uvela neposredni izbor predsednika republike, koji je na ovaj način prvi put biran 1965. godine. Izrael je 1992. godine uveo neposredna izbor premijera, a prvi put koristio ovaj sistem 2001. godine. U Finskoj je uveden neposredna izbor predsednika u dve faze 1988. i 1994. godine.

**Francuska** je nekoliko puta menjala izborni sistem.<sup>37</sup> Za vreme Četvrte Republike (1945-1958) korišćen je proporcionalni izborni sistem. Promenom u Petu Republiku, general De Gol je 1958. godine zamenio izborni sistem u većinski dvokružni. Preusmeravanjem podrške u drugom krugu, bilo je pitanje čiji će kandidat proći sa leve Socialista ili Komunisti i koji kandidat sa desnice Unija za Francusku demokratiju (*Union pour la Démocratie Française* - UDF) ili Degolisti, Pokret za Republiku (*Rassemblement pour la République* - RPR). Kompeticija u prvom krugu se odvijala unutar koalicije sa leve i unutar koalicije sa desnice. U drugom krugu kompeticija se odvijala između kandidata leve i kandidata desne. Lider Socijalista Fransoa Miteran je 1985. godin odlučio da promeni izborni

---

<sup>19</sup> Jurgen Falter, *Hitler's Wahler* (Munich:Beck, 1991)., prema, Beyme Klaus Von, (2001), *Institutional Engineering and Transition to Democracy*, u *Democratic Consolidation in Eastern Europe, Institutional Engineering*, Volume 1, Oxford University Press, str. 19

<sup>36</sup> Richard S. Katz, *Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reform?*, u: *The Politics of Electoral Systems*, edited by: Michael Gallagher and Paul Mitchell, Oxford University Press, 2008, str. 60

<sup>37</sup> Detaljnije u: Jürg Steiner, Markus M.L. Crepaz, 2007. *European Democracies*, Fifth Edition, Pearson Longman, New York, str. 63-68

sistem, iako su po tom sistemu oni pobedili 1981. godine. Razlog je bio strah od poraza na sledećim izborima na šta su ukazivala istraživanja javnog mnjenja i lokalni izbori. Očekivanja su bila da će proporcionalniji izborni sistem povećati broj partija i učiniti situaciju u parlamentu fluidnion, što im može dati više manevarskog prostora. To se i desilo. Na izborima 1986. UDF i RPR su zajedno osvojili 277 od ukupno 577 mesta, ali su sa Nacionalnim Frontom koji je osvojio 35 mesta formirali većinu. Nakon ovih izbora vraćen je većinski dvokružni sistem. Francuska manipulacija izbornim zakonom nije poslužila kao upozorenje Italiji.

**Italija** je je 1993. godine promenila izborni sistem iz proporcionalnog u mešoviti u okviru kojeg se 75% predstavnika bira po većinskom sistemu, proste većine, a 25% na regionalnim partijskim listama po proporcionalnom sistemu. Zbog ove proporcije Beyme ovaj izborni sistem naziva jednom varijantom većinskog sistema. Glavni razlog za promenu izbornog sistema u Italiji bila je duboka kriza parlamentarnog sistema. Pod pritiskom civilnog društva, izborna reforma je sprovedena na referendumu u aprilu 1993. godine, na osnovu kojeg se steko utisak da izborna reforma uživa visok legitimitet pošto ju je odobrilo 82,7 % glasača. Očekivanje da će novi sistem istisnuti korumpiranu staru političku klasu nije ispunjeno.<sup>38</sup> Po Sartoriju, nakon izbora 1994. i 1996. godine nije došlo do očekivanih efekata ovog sistema, već se fragmentacija partija nastavila.<sup>39</sup>

**Novi Zeland** je 1993. godine sa britanskog većinskog sistema relativne većine, prešao na personalizovani proporcionalni sistem sličan nemačkom modelu. Ovoj reformi doprinela je novostvorena osetljivost prema manjinama, posebno Maorima.<sup>15</sup>

U Novom Zelandu, Italiji i Japanu izborne reforme su bile izazvane, pre svega krizama partijskog sistema. Očigledna je bila pretpostavka da se na krizu partijskog sistema može reagovati i odgovoriti reformom izbornog sistema. U ovim zemljama su reforme sprovedene na različite načine. U Novom Zelandu, reforma je bila rezultat sofisticiranog intelektualnog dizajna, što je legitimisano na referendumu. U Italiji je do reforme došlo pod pritiskom javnosti, političkih i civilnih aktera i takođe je potvrđeno na referednumu. U Japanu je izborna reforma rezultat partijske nagodbe. Mirjana Kasapović smatra da je u sve tri zemlje reforma izbornog sistema sprovedena mimo volje glavnih stranaka i većine političara.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Beyme Klaus Von, (2001), *Institutional Engineering and Transition to Democracy*, u *Democratic Consolidation in Eastern Europe, Institutional Engineering*, Volume 1, Oxforg University Press, str. 17

<sup>39</sup> Sartori Đovani, (2003), *Uporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd, str. 96

<sup>15</sup> Stephan Ingh, "Electoral Reform in New Zeland", *Journal of Legislative Studies* (1995), 76-92.

<sup>40</sup> Detaljnije u: Kasapović, Mirjana, 2002.: Obrasci izbornih reformi u stabilnim demokracijama: Novi Zeland, Italija, Japan, *Politička misao*, (39) 3: 3-19

Institucionalno inženjstvo u Istočnoj Evropi dešavalo se u velikim razmerama. Na prvim višepartijskim izborima, od dvanaest zemalja, njih devet je koristilo većinski izborni sistem. Osam država je izmenilo izborni sistem za sledeće izbore: četiri su uvele mešoviti (kombinovani) sistem a dve proporcionalni. Među onim zemljama koje su počele sa kombinovanim i proporcionalnim sistemom, zabeleženo je pet pokušaja institucionalnog dizajna.<sup>41</sup> U odnosu na klasičnu podelu izbornih sistema na većinske i proporcionalne, sve više se izdvaja novi tip, mešovitog (kombinovanog) modela, koji se nalazi u rasponu između proporcionalnog i većinskog jednokružnog, ali je bliži prvom. Kod njega je efektivni broj partija manji a disproporcionalnost veća. U Japanu i Rusiji mešoviti sistem se zove „paralelni“, dok je u Nemačkoj i na Novom Zelandu „kompenzacijski“. Ostala dva mešovita sistema u Mađarskoj i Italiji nisu ni paralelni (segmentirani) ni kompenzacijski. Relacija između dva dela mešovitog sistema može biti veoma kompleksna. Stiče se utisak da u mnogim zemljama mandati koji se dobijaju po većinskom sistemu imaju više status u očima poslanika (MP) od onih koji se dobijaju na partijskim listama. Do kontaminirajućeg efekta više dolazi kada je paralelni nego kada je kompenzacijski mešoviti sistem.

Postoji modni trend u izbornim reformama. Tri glavne karakteristike ovog trenda su: 1. Preferiranje neke vrste mešovitog izbornog sistema. Mešoviti izborni sistem uveden je u Italiji, Japanu i Novom Zelandu, ali najpre u Venecueli 1993, Boliviji 1997, Mađarskoj 1990. Rusiji 2000. godine. 2. Veći je uticaj šire javnosti, u opredeljivanju za određeni izborni sistem. 3. Optiranje za model koji nuda povećanu ulogu birača u određivanju koji će konkretno kandidat biti izabran sa partijske liste (u Belgiji, Švedskoj i Austriji). Ovo je povezano i sa direktnim izborom predsednika u Finskoj i drugde, tako da izbor više nije rezultat samo odluke partijskih elita, bilo internih ili eksternih, već pre svega - birača.<sup>42</sup> Mešoviti (hibridni, kombinovani) izborni sistem pojedini autori smatraju „najboljim od oba sveta“ (*the best of both worlds*), i to najpre J. Elklit (1992) a kasnije i M. Shugart i M.P. Wattenberg.<sup>43</sup> Sartori, se drži podela na većinske i proporcionalne izborne sisteme i ne pridaje veliki značaj mešovitim izbornim sistemima. Iako je svestana da su oni „u trendu“, on ih naziva „lošim brakom“ većinskog i proporcionalnog sistema i „šizoidnim izbornim sistemom“. Sartori smatra da oni objedinjuju nedostatke oba sistema, drugim rečima da su

---

<sup>41</sup> Beyme Klaus Von, (2001), *Institutional Engineering and Transition to Democracy*, str. 21

<sup>42</sup> Richard S. Katz, (2008), *Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reform?*, u: *The Politics of Electoral Systems*, edited by: Michael Gallagher and Paul Mitchell, Oxford University Press, 2008., str. 74

<sup>43</sup> Shugart Soberg, Martin/ Wattenberg, Martin P. (ur.), 2001.: *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, Oxford

uzeli najgore od oba sistema.<sup>44</sup> Jedan od paradigmatičkih mešovitih modela je izborni sistem Nemačke, koji je mešovit po načinu glasanja, „ali je po ishodu savršeno proporcionalan za Bundestag u njegovoj celosti“.<sup>45</sup> Zato se sledeći Dieter Nolena, ovaj sistem uobičajeno naziva „personalizovani proporcionalni“, dok se na Novom Zelandu zove i „mešoviti-proporcionalni“.

Različiti izborni sistemi su rezultat i različitih okolnosti u kojima su nastali. Oblikovanje izbornog sistema mora da bude prilagođeno datom političkom ambijentu. U izbornoj literaturi uglavnom je preovladavalo stanovište po kojem su izborni sistemi rezultat „velikih strategija“ političkih elita i izbornih inženjera (Đovani Sartori). Po Davidu Farellu, ovakav pristup ignoriše mnoge slučajeve gde su birači imali veliki uticaj na oblikovanje izbornog sistema, kao što je Irska 1959. i 1968., ili Italija i Novi Zeland ranih 90-ih (slično tvrdi i Mirjana Kasapović). Birači u nekim slučajevima utiču na oblikovanje izbornog sistema, ali u svim slučajevima koriste izborni sistem.

Postavlja se pitanje ko inicira promenu izbornog sistema, ko donosi odluku o tome i po kojoj proceduri? Izborni sistem može biti menjan: 1. zahtevima vladajuće većine; 2. zahtevima i pritiscima javnosti; i 3. zahtevima i pritiscima spolja, na primer EU. Očigledno da izborni sistem nije u potpunosti egzogena institucija, jer može biti uveden i pod uticajem spoljnih faktora.<sup>46</sup> Članstvo u EU zahteva usvojanje izborni sistem po kojem bi se birali poslanici za Evropski parlament.

U dizajniranju izbornog sistema dominiraju tri načina: samostalnom odlukom vladajuće stranke, kompromisom glavnih političkih stranaka ili grupacija, i konsenzusom svih glavnih političkih aktera. Ranije su glavnu ulogu u procesu promene izbornog sistema imale partijske elite. Izborni sistem ne treba menjati prema trenutnom odnosu snaga vladajućih većina već građenjem što šireg konsenzusa. Za reforme su neophodne kvalifikovane većine, a po pravilu dogovor vlasti i opozicije. Birači, obično, zahtevaju promenu izbornog sistema, ako je disproportionalan, ako nije personalizovan izbor, odnosno, ako poslanici nisu odgovorni biračima već partijama. Očigledno je da je birače lakše ubediti da se ide u pravcu promene izbornog sistema koji bi vodio ka personalizovanom izboru i većoj odgovornosti poslanika biračima. To znači, od zatvorenih lista ka otvorenijim listama, ali bi ih bilo teže ubediti da idu ka promeni koja bi smanjila moć birača u izboru svojih predstavnika. Isto tako, verovatnije je da će elite lakše podržati prelazak sa većinskog na proporcionalni, jer im nudu

---

<sup>44</sup> Sartori Đovani, (2003), *Uporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd, str. 96

<sup>45</sup> Sartori Đovani, (2003), *Uporedni ustavni inženjering*, str. 95

<sup>46</sup> Gallagher, Michael (2008). *Conclusion*, u: *The Politics of Electoral Systems*, edited by: Michael Gallagher and Paul Mitchell, Oxford University Press, str. 538

veću moć i važniju ulogu u izboru predstavnika, nego što je to slučaj u obrnutom pravcu, od proporcionalnog ka većinskom, pri čemu se iz njihovih ruku moć predaje biračima.

Instucionalni kontekst države zahteva određenu proceduru za promenu ili izmenu izbornog sistema. Izborni zakon može biti menjan, na primer, dekretom egzekutive, kao u Rusiji 1993., izmenom izbornog zakona koji negde zahteva supervećine (dvotrećinski), negde se predviđa promena ustava a negde referendum. Promena izbornog sistema narodnom inicijativom (*popularinitiative*) primenivana je u Italiji, gde pobjednik nije mogao da kontroliše proces izbornih promena. Negde se zakoni menjaju lakše a negde teže. U Francuskoj su pobjednici menjali izborni zakon 1951. i 1986. godine. Promena zakona koja ne odgovara biračima može rezultirati kaznom na izborima. Kada je slučaj da je izborni sistem teško promenljiv (u SAD zahteva ustavni amandman) i ima dugo trajanje, onda nema podsticaja da se pravila menjaju.<sup>47</sup> Često su novi izborni sistemi nastajali nakon dugih diskusija i rasprava (Mađarska, Bolivija, Južna Afrika, Koreja, Tajvan i Fidži). Ako je vlada primorana da uđe u izbornu reformu, može se sakriti iza odluke građana na referendumu.<sup>48</sup>

### **Zašto se menja izborni sistem?**

Nekada se izborni sistem menja kada se smatra da on simbolizuje nepopularni režim, pa postoji intenzivan pritisak javnosti da se on promeni, primer Japana, Italije i Venecuele. U Italiji je izmena izbornog sistema referendumom 1993. godine bila uperena protiv partokratije (*patitocrazia*). U Italiji i Japanu je korupcija bila razlog za pojačanim pritiskom za promenu izbornog sistema, dok su u Izraelu i Francuskoj, razlog bili nestabilnost i fragilne koalicije.

Ako je ustanovi princip da vladajuća većina poseže za izmenama izbornom sistema, to znači da će neka nova većina učiniti isto. Postavlja se pitanje zašto bi vladajuća većina menjala izborni sistem po kojem je već došla na vlast.<sup>49</sup> **Postoji više razloga koji se navode zašto bi vladajuća većina mogla pristupiti izmeni izbornog sistema.**<sup>50</sup> Prvo, pobjednici mogu verovati da je teško da i dalje pobjede po postojećim pravilima. Nakon drugog svetskog rata partije centra su imale strah od partija sa oba kraja spektra. U Italiji je postojao strah sa leve strane od komunista. U Francuskoj bojazan od desnice (Degolista), a u Italiji od neofašista.

---

<sup>47</sup> Gary Cox, *Making Votes Count, Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, str. 18-19; Iako je u par navrata bila rasprava u Britaniji i u drugim zemljama ali sistem ipak nije menjan. O raspravi o menjanju izbornog sistema u Britaniji, detaljnije u Farrell, str. 32-33

<sup>48</sup> Richard S. Katz, *Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reform?*, u: *The Politics of Electoral Systems*, edited by: Michael Gallagher and Paul Mitchell, Oxford University Press, 2008. str. 69

<sup>49</sup> Kasapović, Mirjana: „Stranke i političari općenito se teško i rijetko odlučuju na promjenu pravila prema kojima su izabrani i nerado se sučeljavaju s neizvjesnošću koju u političku arenu unose nova pravila izbornoga natjecanja i “političke igre” u cjelini.“ Obrasci izbornih reformi u stabilnim demokracijama: Novi Zeland, Italija, Japan, *Politička misao*, (39) 3: 3-19, Str. 14-15

<sup>50</sup> Richard S. Katz, *Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reform?*, u: *The Politics of Electoral Systems*, edited by: Michael Gallagher and Paul Mitchell, Oxford University Press, 2008. str. 61-63

Socijalisti u Francuskoj, iako su 1981. godine pobedili, uplašili su ih lokalni izbori i istraživanja javnog mnjenja, pa su posegnuli za izmenama izbornog sistema zamenili su izborni sistem sa većinskog u proporcionalni. Nije se desio očekivani efekat ove promene, pa su 1986. izgubili po ozbornom sistemu koji su sami usvojili. Širak je iste godine vratio većinski dvokružni sistem (1986). Poruka je jasna, izborni sistem ne treba menjati zbog očekivanih kratkoročnih prednosti i benefita jer se to može obiti o glavu bumrang efektom. Drugo, pobednici ne kontrolišu situaciju u potpunosti i hoće da nametnu reforme dok mogu. Treće, postoje podeljeni interesi među članovima pobedničke koalicije. Četvrto, oni koji su u poziciji da menjanju izborni sistem optimističniji su u pogledu njihovih šansi sa novim sistemom ili precenjuju njihove moguće posledice. Peto, partije mogu vrednovati dugoročne efekte promene izbornog sistema u odnosu na kratkoročne izborne prednosti. Šesto, partije mogu želeti da trguju izmenama izbornog sistema i njegovim prednostima u zamenu za postizanje drugih ciljeva. Svaka strana u procesu dizajniranja izbornog sistema će nastojati da predstavi da ono što je dobro za njih, to je dobro i za društvo, kako kaže Nolen: „Političke stranke žigošu, istina, nedostatke kojima su one pogođene“.<sup>51</sup> **Kao što izborni sistemi omogućavaju da se razreši igra moći i izmere nosioci moći u društvu, tako je i optiranje za određeni izborni sistem pitanje odnosa moći.** Otuda je opredeljivanje za određeni sistem rezultat kompromisa političkih snaga u jednom društvu, a neretko i vlasti i opozicije.

### **Kriterijumi za vrednovanje izbornog sistema**

Opredeljivanje za izborni sistem, najčešće proizilazi iz biranja uloge koju smatramo da treba igra partijski sistem. Ali do toga dolazimo samo uz pretpostavku ako znamo političke konsekvence izbornih sistema. Svaki izborni sistem ima svoje prednosti i mane, odnosno, „nijedan izborni sistem nije najbolji apsolutni i za svako doba.“<sup>52</sup> **Mišljenja i stavovi po pitanju razlika između većinskog i proporcionalnog sistema se ne razlikuju toliko po pitanju efekata ova dva sistema, već neslaganja postoje u pogledu značaja koji se pridaju tim efektima.**<sup>53</sup> Proporcionalisti teže da pridaju veći značaj *reprezentativnosti* vlasti, dok zagovornici većinskog sistema vide *sposobnost upravljanja* kao značajniju osobinu. Neophodno je uzeti u obzir istoriju države (društva), socijalnu i političku strukturu, političku kulturu i tradiciju, kao i sisteme vrednosti u potrazi za najboljim (ili najmanje lošim) rešenjem, pošto idealnih, očigledno, nema.

---

<sup>51</sup> Dieter Nohlen, 1992, *Izborna pravo i stranački sustav*, Školska knjiga, Zagreb, str. 212

<sup>52</sup> Sartori Đovani, (2003), *Uporedni ustavni inženjering*, str. 97

<sup>53</sup> Arend Lijphart, *Constitutional Choices for New Democracies*, u: *Essential Readings in Comparative Politics*, Edited, Patrick O'Neil & Ronald Rogowski, (2004), W.W.Norton & Company, New York, London (pp. 230-238), str. 232

Postoji više kriterijuma vrednovanja izbornih sistema: predstavljanje različitih grupa (manjina, žena), društvenih interesa i političkih mišljenja.<sup>54</sup> Predstavljanje se ilustruje odnosom između osvojenih glasova i dobijenih mandata. Problem je što proporcionalnost nosi opasnost fragmentacije partijskog sistema i destabilizovanja političkog sistema. Nijedan od izbornih sistema ne može da udovolji svim zahtevima. Često se udovoljavanje jednom zahtevu (funkciji koju treba da ispuni) odražava na zanemarivanje ili na štetu drugog.

Reynolds i Reilly savetuju: „Kada smišljate izborni sistem najbolje je početi od liste kriterijuma koja sažeto govori o onome šta želite da postignete, šta da izbegnete i, u jednom širem smislu, kako želite da vam izgledaju parlament i vlada“.<sup>55</sup> Pre nego što se učini izbor ili promena, važno je utvrditi kriterijume za vrednovanje izbornih sistema. Michael Gallagher, navodi sledeće kriterijume:<sup>56</sup> 1. Verodostojno predstavljanje preferenci birača; 2. Socio-demografska predstavljenost u parlamentu; 3. Personalna (lična) odgovornost poslanika (MPs) izbornim jedinicama; 4. Maksimalna mogućnost participacije birača; 5. Kohezivne i disciplinovane partije; 6. Stabilna i efikasna vlada, 7. Identifikovanost opcija koje će vladati; 8. Mogućnost birača da promene vladu. Neki od ovih kriterijuma se se odnose na proces a neki na ishode. 1. **Reprezentativnost** je jedan od ključnih i univerzalnih kriterijuma za vrednovanje izbornih sistema. Kod većinskih jednokružnih sistema, proste većine sa jednomandatnim izbornim jedinicama, proporcionalnost je najmanja a broj bačenih glasova najveći. Odmah iza njega su većinski dvokružni i sistema alternativnog glasanja (u Australiji). Kod proporcionalnog sistema proporcionalnost je jedna od najvećih prednosti, ali je broj bačenih glasova relativno mali. Mešoviti paralelni sistem je u ovom pogledu lošiji od mešovitog kompenzacijskog koji pruža mogućnost da se disproportionalnost koju proizvodi izbor po većinskom sistemu kompenzuje izborom sa liste po proporcionalnom sistemu. 2. Drugo pitanje je **koliko parlament odlikava socijalnu strukturu društva** kao „mikrokosmos“ (žene, etničke i druge grupe). Smatra se da većinski jednokružni sistem defavorizuje izbor žena, za razliku od proporcionalnog. Kod ovog pitanja je važna i politička kultura, ili stepen konzervativizma određenog društva. 3. **Lična odgovornost poslanika izornoj jedinici i biračima** je važnija od uticaja partijskih aparatčika na njih. Kod zatvorenih lista odgovornost poslanika je najmanja. Kada je broj predstavnika koji se bira u

---

<sup>54</sup> Nolen: „..., klasifikacija izbornih sistema više nije pitanje između dve opcije, nego pitanje mere u kojoj su neki njihovi elementi zastupljeni“, u: Nolen, Kaspavović, *Izborni sistemi Istočne Evrope*, str. 9

<sup>55</sup> Reynolds, Andrew and Ben Reilly (1997), *The International IDEA Handbook for Electoral System Design*, Stockholm: Institute for Democracy and Electoral Assistance. Str. 9

<sup>56</sup> Michael Gallagher, *Conclusion*, u: *The Politics of Electoral Systems*, edited by: Michael Gallagher and Paul Mitchell, Oxford University Press, 2008. (str. 535-578), str. 571; detaljnije str. 571-575

jednoj izbornoj jedinici mali (*district magnitude*) veće su šanse da se učini vidljivim koji kandidat dobija mesta i predstavlja izbornu jedinicu. On ima šanse da im više bude odgovoran.

4. **Mogućnost birača da što više učestvuju u izboru predstavnika** je sledeći važan kriterijum. Kod većinskih jednomandatnih izbornih sistema i kod proporcionalnog sistema sa zatvorenim listama mogućnosti birača da učestvuju u izboru su male, jer se izbor svodi na na „Da“ jednoj opciji i „Ne“ ostalim. Biračima su mogućnosti izbora veće kod mešovitih sistema jer mogu da biraju i pojedinačnog kandidata po većinskom i partijaku listu po proporcionalnom sistemu, što znači da imaju dva glasa. Takođe, veće su mogućnosti izbora i kod sistema otvorenih lista, a posebno kod proporcionalnog sistema sa pojedinačno prenosivim glasom. Emirijski dokazi pokazuju da kada su ostale stvari iste, proporcionalni sistem povećava izlaznost birača na izborima. 5. Obzirom da su političke partije suštinska komponenta savremene demokratije, **važno je da izborni sistem promovise kohezivne i disciplinovane partije**. Sistemi sa zatvorenim listama neminovno produkuju veću lojalnost partiji. 6. **Ideja stabilne i efikasne vlade** je uz reprezentativnost jedan od univerzalnih kriterijuma. Kod većinskog sistema proste većine sa jednomandatnim izbornim jedinicama, (osim Indije i Australije) gotovo uvek proizvodi jednopartijsku vladu koja ima šanske da izdrži pun mandat. Pad vlade na polovini mandata i prevremeni izbori su verovatniji u ostalim izbornim sistemima. Međutim, teško je pojednostaviti stvari i zaključiti kako ostali izborni sistemi vode nestabilnim vladama. Oko ovog pitanja su podeljena mišljenja. Evidentno je da proporcionalni sistem dovodi do koalicione vlade. Dajvid Farel smatra da postoji tzv. *trade-off* između stabilnosti i proporcionalnosti<sup>57</sup> dok je Arend Lajphart zaključuje da je daleko od toga da su koalicione vlade nestabilne, ali u svakom slučaju je kod njih veća proporcionalnost. Lajphart smatra da nema dokaza da su jednopartijske vlade odgovornije od koalicionih, jer su koalicione vlade bliže centru na političkom spektru, a samim tim bliže potrebama građana od vlada koje su ili levičarske ili desničarske.<sup>58</sup> 7. **Mogućnost birača da identifikuju opcije koje će vladati nakon izbora** je važna kako bi učinili pravi izbor. Ova dimenzija je naglašenija kod izbornog sistema proste većine sa jednomandatnim izbornim jedinicama, jer birači tačno znaju koje su alternative. 8. Sa druge strane identifikovanosti je **mogućnost birača da smene, odnosno otkazu poverenje vladi** je važan kriterijum. Takođe, u većinskom sistemu proste većine, čiji je epilog jednopartijska vlada, birači mogu da ukažu ili otkazu poverenje postojećoj vladi. Kada su koalicione vlade, birači imaju manju

---

<sup>57</sup> Farrell, David M. (2001). *Electoral Systems, A Comparative Introduction*, New York: Palgrave, str. 204/206

<sup>58</sup> Lajphard, Arendt, (1994). *Electoral Systems and Party Systems, A study of twenty-seven democracies, 1945-1990*, Oxford: Oxford University Press, (Edition, Comparative Europina Policy), str. 144



identifikovanost, vlada nije jedinstven akter i nije sigurno da bi ista vlada opstala, već je moguće da neka partija ostane u vladi a druga ispadne iz nje.

Očigledno je da pojedini izborni sistemi imaju visok rejting, prema jednoj vrsti kriterijumima i nizak prema drugoj. Oni koji preferiraju stabilnu i efektivnu vladu, jasnu identifikovanost alternativa u odnosu na manjkavost ostalih kriterijuma, izabraće većinski izborni sistem proste većine sa jednomandatnim izbornim jedinicama. Ako se prednost daje visokoj proporcionalnosti i disciplinovanim partijama optiraće se proporcionalni sistem sa zatvorenim listama i sa jednom izbornom jedinicom na nacionalnom nivou. Kada se preferira visoka proporcionalnost, visok stepen participacije, i visoka odgovornost poslanika gravitiraće se prema proporcionalnom izbornom sistemu pojedinačno prenosivog glasa i sistemu sa otvorenim listama. Prema Michael Gallagheru, mešoviti kompenzacijski sistem će imati visoke ocene (*skore*) u skoro svim pomenutim kriterijumima. Nije jednostavno postići neophodan stepen saglasnosti o pojedinim modelima. Kako zapaža Dieter Nolen: „Različiti interesni položaji i koalicijska razmišljanja stranaka sudionica dopuštali su samo negativne koalicije, ali ne i većinsku saglasnost o modelu.“<sup>59</sup>

### **O čemu voditi računa prilikom optiranja ili promene izbornog sistema**

**Postavlja se pitanje koji izborni sistem je optimalan za podeljena društva.** Proporcionalni izborni sistem je bio povezan sa širenjem demokratije i uvođenjem opšteg prava glasa, ali se povezuju i sa društvima segmentiranog pluralizma (Belgija, Holandija, Švajcarska), a samim tim i sa određenim modelom demokratije - konsensualnim.<sup>60</sup> Logično je očekivati da društva koja su podeljena etničkim, religijskim, i lingvističkim rasceptima optiraju za proporcionalni izborni sistem. Onim državama koje još uvek nisu demokratske, a koje su prožete različitim etničkim i religijskim podelama, ne savetuje se većinski izborni sistem relativne većine. To najbolje iskazao Lari Dijamond: „Ako je ijedna generalizacije o institucionalnom dizajnu održiva, s obzirom na krvave ishode brojnih političkih sistema koji su nastojali da isključe glavne grupe društvenih rascepa iz vlasti, to je da se ne savetuje većinski sistem (relativne većine, S.O) za zemlje sa dubokim etničkim, regionalnim, verskim ili drugim emocionalnim i polarizovanim podelama.“<sup>61</sup> Bendžamin Reijli pokušava da odgovori na pitanje koji izborni sistem može da pomogne demokratiji koja je podeljena

<sup>59</sup> Dieter Nohlen, 1992, *Izborna pravo i stranački sustav*, Školska knjiga, Zagreb, str. 215

<sup>60</sup> Dieter Nohlen, 1992, *Izborna pravo i stranački sustav*, Školska knjiga, Zagreb, str. 109

<sup>61</sup> Larry Diamond, 1999, *Developing Democracy, toward consolidation*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, str. 104; On dodaje: „Kada su grupe društvenih podela oštro definisane i identiteti duboko polariizovani (i Intergrupne nesigurnosti i sumnje), najvažniji imperativ je da se izbegne široko i neodređeno isključivanje iz vlasti bilo koje značajne grupe.“

dubokim društvenim rascjepima.<sup>62</sup> Političari u podjeljenim društvima imaju snažan podsticaj da „igraju na etničku kartu“, naročito u vreme izbora kako bi mobilisali i privukli birače. U ovim društvima potrebno je naći model koji bi vodio interetničkoj akomodaciji i multietničkim političkim partijama, i umerenim partijama centra. Reijli vidi važnu ulogu izbornog sistema u sprovođenju konflikt-menadžmenta. Postoji konvencionalna tvrdnja da je proporcionalni izborni sistem bolji za podeljena društva, kao ključni element konsensualne demokratije (Lajphart), jer razvija mehanizme deljenja vlasti (*power-sharing*). Ovo je prisutno u Holandiji, Belgiji i Švajcarskoj. Glavni argument je da putem partijskih lista pojedine etničke grupe, uključujući i manjine, mogu sebe identifikovati, definisati i reprezentovati u okviru etnički definisane partije, u srazmeri sa njihovim procentom u određenoj političkoj zajednici. Nasuprot ove „ortodoksije“, oslanjajući se na Donalda Horovica, Reijli zagovara izborni sistem u kojem političari ne bi zavisili samo od birača svoje etničke grupe. Jedna od ideja (izborna inovacija) je korišćenje preferencijalnih izbornih sistema koji ohrabruju birače da rangiraju svoje preference među različitim partijama i kandidatima na glasačkom listiću. Takvi sistemi su alternativni glas (većinski sistem u jednomandatnim izbornim jedinicama apsolutne većine) i pojedinačno prenosivi glas (proporcionalni sistem sa višemandatnim izbornim jedinicama). Ovi sistemi ohrabruju političare da vode kampanju koja nije usmerena samo ka svojoj etničkoj grupi, već zbog drugog stepena podrške, potrebni su apeli i ka biračima drugih grupa. Ovaj pristup Reijli naziva „centripetalizam“, a ogleda se u sledeće tri dimenzije: 1. postojanje izbornog podsticaja političara u kampanji da privuku birače drugih etničkih grupa, što ohrabruje kandidate da imaju umereniju retoriku; 2. omogućava se arena pregovaranja u kojoj politički akteri različitih grupa imaju podsticaj da postižu dogovore oko izborne podrške i pojedinih važnih pitanja; i 3. razvoj partija centra i multietničkih političkih partija ili koalicija.<sup>63</sup> Autor navodi primere Severne Irske, Estonije, Fidžija, i Papua Nove Gvineje.

Važna dimenzija izbornih reformi su demokratske vrednosti, kao što su direktan izbor predstavnika, predstavljanje različitosti društva u odnosu na predstavljanje posredovano partijama, kao i vlada odgovorna građanima. U demokratskim, pa čak i u autoritarnim i totalitarnim režimima, vlastodršci teže da dobiju legitimitet vladanja na izbora i da se bar pokriju nekakvom demokratskom legitimacijom. U odnosu na vreme kada nije bilo važno ko glasa, već ko broji glasove, danas su osnova demokratske legitimnosti fer i pošteni izbori. Ali

---

<sup>62</sup> Benjamin Reilly, Electoral Systems for Devided Societies, *Journal of Democracy*, Volume 13, Number 2, April, 2002, (156-170), str. 157

<sup>63</sup> Benjamin Reilly, Isto, str. 159

to ne znači da se ne može manipulisati pravilima sa ciljem da bi se dobili izbori. Na primer, iako je Britanija primer sa izbornim sistemom koji je rezistentan na promene, u periodu između 1945. i 1987. godine održano je dvanaest opštih izbora a samo su se tri puta izbori održali sa istim granicama izbornih jedinica u odnosu na prethodne izbore (*redistricting*).<sup>64</sup> Važna pouka kod promene izbornih sistema je da se promenom same mehaničke izbora ne može u potpunosti uticati na izborne rezultate, jer postoje i drugi faktori koji utiču na ishod izbora.

Postoji određeni broj važnih **napomena koje treba imati u vidu prilikom redizajniranja političkih institucija**, to u najvećoj meri važi i za izborne sisteme.<sup>65</sup> Prvo, postojni nedovoljno znanje o tome koje institucije vode do kakvih ishoda. Drugo, ne postoji saglasnost kojim ishodima i vrednostima se daje prioritet. Treće, ne postoji spremnost da se u argumentovanoj raspravi, deliberaciji, konsultativnom demokratijom izvagaju različite argumentacije, preference i utvrde prioriteta. Četvrto, u vremenu procesa pridruživanja Srbije Evropskoj uniji i mešovitim suverenitetima, političke elite nisu u potpunosti samostalne kod odabira pojedinih institucija. Peto, za institucije je, uz adekvatan odabir, od posebne važnosti njihovo prihvatanje i oživotvorenje. Šesto, veoma je važno do koje mere institucije korenspondiraju, odnosno, koliko su saglasne sa društvenim normama. Sedmo, nije uvek jasno ko donosi odluku o tome koje institucije su bolje ili primerenije. Osmo, iste institucije ne daju iste ishode u različitim društvenim kontekstima. Deveto, što su slabije institucije, jača je lična vlast onih koji su na njihovom čelu. Deseto, u dizajniranju političkih institucija neophodno je poznavanje sklonosti jednog naroda, njegove tradicije i političke kulture. Kada su institucije „dobre“, one izvršavaju povereni zadatak, ispunjavaju očekivanja i postaju delotvorne (učinkovite). Kada institucije ne uspeju da ispune zahteve zbog kojih su uvedene, zahteva se njihova promena.

Andrew Reynolds i Ben Reily, navode određeni broj saveta dizajnerima izbornih sistema.<sup>66</sup> **Očuvajte jednostavnost.** Efikasni i održivi izborni sistemi biće oni koji su lako razumljivi glasačima i političarima. **Ne bojte se inovacija.** Mnogi današnji izborni sistemi su bili inovativni i treba učiti iz iskustva drugih. **Obratite pažnju na kontekstne i vremenske činioce.** Ne treba ih donositi u vremenskom tesnacu i vakumu. Uspeh izbornog sistema zavisi

---

<sup>64</sup> Richard S. Katz, (2008), *Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reform?*, u: *The Politics of Electoral Systems*, edited by: Michael Gallagher and Paul Mitchell, Oxford University Press, str. 72

<sup>65</sup> O ovome detaljnije u: Slaviša Orlović, (2010). *Re-dizajniranje političkih institucija*, u Pavlović, Vukašin (ur).: *Kvalitet političkih institucija*, Beograd: Fakultet političkih nauka, Centar za demokratiju, (str. 65-101), str. 93-95

<sup>66</sup> Andrew Reynolds i Ben Reily, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, (International Institute for Democracy and Electoral Assistance), 2005. engl. Str. 159-164

od srećnog braka političkih institucija i političke kulture. **Ne potcenjujte biračko telo.** Iako je važna jednostavnost, ne treba potceniti mogućnost glasača da koriste različite sisteme. Iskustva novih demokratija ukazuju na razliku između „funktionalne” pismenosti i „političke” pismenosti. Neretko postoji želja kod birača da izraze sofisticiran izbor političkih preferenci. **Radite u korist uključivanja svih značajnih interesa. Postupak opredeljivanja za određeni izborni sistem je važan za osiguranje njegove legitimnosti.** Ne treba da važi za jednu partiju ili za jednu vladu, a da se promenom partije ili vlade menja i sistem. **Gradite legitimnost i prihvatljivost od svih bitnih strana.** Sve grupacije žele da budu deo demokratskog procesa i da imaju osećaj da je izborni sistem koji se nudi korektan i da im nudi izgleda da uspeju na izborima. **Pokušajte što više uvećati uticaj glasača.** Obzirom da birači mogu birati između partija, između kandidata različitih partija i između kandidata iste partije, važno je da veruju da njihov glas može uticati na izbor vlade, a ne samo na sastav parlamenta. **Želja da se uveća uticaj birača, trebalo bi uravnotežiti sa podrškom koherentnim političkim partijama.** Usitnjeni i fragmentirani parlament može otežati održivost demokratije. **Dugotrajna stabilnost i kratkoročne prednosti nisu uvek spojive.** Kratkoročni uspeh jedne partije može voditi dugoročnoj nestabilnosti, raspadu sistema i konfliktima. **Ne treba misliti o izbornom sistemu kao o leku (panaceji) za sve bolesti.** Njegov efekat zavisi i od drugih varijabli, kao što je politička kultura. **Ne treba ni potcenjivati uticaj izbornog sistema.** Oni su ključni za izgradnju stabilnog uređenja, jer odgovarajuće institucije mogu voditi smanjenju konflikata i većoj odgovornosti vlasti. **Imajte na umu volju birača da prihvati promene.** Promena izbornog sistema može biti dobra ideja političkih stručnjaka, koji razumeju mane postojećeg sistema, ali ako nisu dobro predstavljeni javnosti, ona može odbiti da se u to petlja ili sumnjati da je to želja političara da ih preprave u svoju korist. **Ne smatrajte da se defekti mogu lako otkloniti kasnije. Ne robujte prošlim izbornim sistemima.** Neće stari sistem isto delovati u novim okolnostima. Mapa izbornih sistema značajno odražava kolonijalnu mapu od pre sto godina. Britanske kolonije koriste većinski jednokružni sistem sa jednomandatnim izboenim jedinicama (*first-past-the post*), mnoge države pod francuskim uticajem koriste većinski dvokružni sistem, a bivše belgijske i holandske kolonije često se opredeljuju za varijante proporcionalnog izbornog sistema koje se koriste u kontinentalnoj Evropi. **Procenite moguće uticaje izbornog sistema na nove društvene konflikte.** Obzirom da su izborni sistemi, između ostalog, i sredstvo za rešavanje konflikata, važno je da oni smanjuju tenzije u društvu, ili bar da ih ne povećavaju. **Isprobajte i zamislite neobične i neželjene situacije.** Izborni sistemi treba da se oblikuju kako bi se izbegle greške iz prošlosti. **Među ograničenjima i preprekama** koje se javljaju na putu

odabira izbornog sistema mogu se identifikovati razlozi koji su specifični za pojedine države (kolonijalni, regionalni, kulturno-istorijski), razlozi pristrasnosti onih koji odlučuju o odabiru, i pristrasnošću međunarodnih aktera, eksperata i birokrata, koju su angažovani u konfliktnim situacijama tranzicijskih država a rukovođeni iskustvima i primerima svojih zemalja.

### **Šta nije u redu sa izbornim sistemom u Srbiji**

U Srbiji je 1990. godine uveden većinski dvokružni izborni sistem. Na insistiranje opozicije 1992. godine, ovaj sistem je zamenjen proporcionalnim sistemom sa devet izbornih jedinica. Na parlamentarnim izborima 1997. bilo je 29 izbornih jedinica i od 2000. godine Srbija je jedna izborna jedinica. Sve vreme cenzus iznosi 5%, a preračunavanje glasova u mandate obavlja se po D'Ontovoj formuli. Poslednja izmena izbornog sistema sprovedena je 2003. godine kada je za partije manjina ukinut izborni cenzus i uveden prirodni prag. Povremeno se u Srbiji javljaju ideje i zahtevi za promenama izbornog sistema, koji su najčešće podstaknuti statusom mandata poslanika i pitanjem „blanko ostavke“. Neka važna pitanja se ili ne pominju ili su u potpunosti u drugom planu. Zahtevi za izmenama izbornog sistema nisu praćeni adekvatnom debatom i raspravom (deliberacijom) o prednostima i manama pojedinih sistemskih rešenja ili o tome kuda vode pojedina rešenja. Postoji više aspekata izbornog sistema u Srbiji koji su predmet kritike i zbog čega se inicijaju njegove izmene. Uvidom u pojedine inicijative, mogu se izdvojiti tri grupe razloga. Prvo, sastav parlamenta je izrazito partijski fragmentiran (deset poslaničkih klubova i dva nezavisna poslanika, odnosno, ukupno 23 parlamentarne stranke) i postoji težnja ka ukрупnjavanju (defragmentaciji) partijskog sistema; drugo, poluneposredni, ili poluposredni izbor poslanika; treće, imperativni mandat i "blanko ostavke"; četvrto, teritorijalna nereprezentativnost, pri čemu 72 opštine nemaju predstavnike u parlamentu a većina poslanika je iz Beograda i Novog Sada; i kao rezultat svega prethodnog - nizak nivo poverenja u partije i u parlament.<sup>67</sup>

### **Fragmentirani parlament**

Do partijske fragmentiranosti parlamenta dolazi, pre svega, zato što manje partije izbegavaju delovanje cenzusa na izborima, pojavljuju se na listama većih partija, a onda u parlamentu izdvoje svoj poslanički klub. Na parlamentarnim izborima 2008. godine, od 574 registrovanih stranaka, bilo je prijavljeno 22 liste. Cenzus je prošlo pet lista, a prirodni prag koji važi za partije manjina - svega tri partije. I pored toga, u Skupštini Srbije 2010. godine evidentirano je deset poslaničkih klubova i dva nezavisna poslanika, ili ukupno 23

---

<sup>67</sup> O ovome smo već pisali u: Slaviša Orlović, (2010). *Re-dizajniranje političkih institucija*, u Pavlović, Vukašin (ur),: *Kvalitet političkih institucija*, Beograd: Fakultet političkih nauka, Centar za demokratiju, (str. 65-101), str. 89

parlamentarne stranke. To govori o indirektnoj parlamentarizaciji - manje partije dobijaju mandate na listama većih, pa izdvoje poslanički klub i fragmentiraju partijski sistem. Ovo se može rešiti odlukom da se poslanički klubovi u parlamentu formiraju na osnovu podnetih lista na izborima, ili da poslanici koji su dobili mandat na listi jedne koalicije ili partije, ne mogu pristupiti drugom poslaničkom klubu.

### **Poluneposredni ili poluposredni izborni sistem**

U Srbiji se koristi proporcionalni izborni sistem. Kod ovog sistema moguće je da redosled na listi raspoređuje ili određuje partija i tu je fiksna redosled koji se ne može menjati. To su sistemi sa nepreferencijalnim, odnosno sa zatvorenim ili blokiranim listama (*closed or blocked lists*). Drugu grupu čine preferencijalni sistemi, sa otvorenim ili neblokiranim listama (*open or unblocked lists*). U Srbiji, od 2000. godine uneta je novina koja nije karakteristična za proporcionalne sisteme i zbog čega se ovaj sistem ne može jednostavno svrstati ni u sisteme otvorenih, ni zatvorenih lista. Podnosilac liste je slobodan da sa podnete liste odredi ko dobija mandat nezavisno od rednog broja na listi i bez jasnih kriterijuma. Na taj način se krši neposredno izražena volja birača na izborima i gubi neposrednost izbora, jer između birača i parlamenta posreduju političke partije. Partije, odnosno, predlagači lista, sastavljaju liste i određuju redosled kandidata pre izbora, a nakon izbora odlučuju ko dobija mandata i ulazi u parlament.<sup>68</sup> Ovo se može rešiti na više načina. Najjednostavnije je da liste budu u potpunosti zatvorene (i za partije, kao i za birače) i da partije ne mogu menjati redosled ko sa partijske liste dobija mandat, već da se to realizuje prema redosledu podnete izborne liste. Drugi način rešavanja ovog problema je uvođenje sistema koji biračima omogućava da izraze svoju preferenciju na podnetoj listi. Kako smatraju André Blais i Louis Massicotte: „sistem koji glasačima omogućuje da izraze stepen preferencije je bolji od onog sistema koji to ne nudi.“<sup>69</sup> To se može ostvariti preferencijalnim glasanjem ili malo komplikovanijom metodom - panaširanjem. Panaširanje je mehanizam koji se koristi u nekim proporcionalnim izbornim sistemima sa otvorenim listama, a koji omogućava biračima da glasaju za više kandidata sa više različitih partijskih lista. Preferencijalno glasanje i panaširanje imaju pozitivan efekat u povećanoj ulozi birača i smanjenoj ulozi partija prilikom izbora poslanika, ali negativno deluju na jedinstvo stranke, jer se istovremeno odigravaju dve kompeticije; jedna između stranaka, a druga unutar stranaka.<sup>70</sup> Treći način je uvođenje mešovitog, odnosno,

---

<sup>68</sup> Član 84. Zakona o izboru narodnih poslanika (»Službeni glasnik Republike Srbije« broj 35/ 2000,

<sup>69</sup> André Blais and Louis Massicotte, 1996. *Electoral Systems*, u: *Comparing Democracies, Elections and Voting in Global Perspective*, editors: Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, Pippa Norris, SAGE Publications (str. 49-83), str. 76

<sup>70</sup> André Blais and Louis Massicotte, 1996. *Electoral Systems*, str. 78

personalizovanog proporcionalnog izbornog sistema. U tom slučaju, jedan broj poslanika bi se birao većnskim sistemom proste većine (na primer 50%, ili jedna polovina), a druga polovina proporcionalnim sistemom.

### **Imperativni mandat i "blanko ostavke"**

Jedan od najvećih problema, od svih sistemskih rešenja koja se tiču partija, poslanika i parlamenta je, ipak, jedna vrsta imperativnog mandata. Prilikom usvajanja Ustava 2006. godine, među predstavnicima političkih partija očigledno je potojala saglasnost da se usvoji rešenje po kojem o poslaničkim mandatima odlučuju političke stranke. U cilju suzbijanja transfera i trgovine mandatima u novom Ustavu Republike Srbije (2006.) u članu 102. stav 2 usvojeno je rešenje: „Narodni poslanik je slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika“. Na ovaj način poslanik raspolaže mandatom samo u trenutku dok potpisuje neopozivu blanko ostavku kojom mandat predaje na raspolaganje rukovodstvu stranke. Ovo se može interpretirati kao pokušaj uvođenja imperativnog mandata koji ne postoji u zakonodavstvu zemalja Evropske unije.<sup>71</sup> Način određivanja kandidata za poslanika sa partijske liste, kao i institucija blanko ostavke, predmet su kritika Evropske unije i drugih autoritativnih međunarodnih organizacija. Rešenje ovog problema je pre svega promena člana 102. drugi stav Ustava. Kako do toga iz proceduralnih i političkih razloga nije lako doći, partije mogu pokazati spremnost da uvažavaju princip slobodnog mandata.

### **Slaba geografska (teritorijalna) reprezentativnost**

Teritorijalna nereprezentativnost parlamenta u Srbiji ilustruje se činjenicom da 72 opštine nemaju predstavnike u parlamentu a većina poslanika je iz Beograda i Novog Sada. Saziv Narodne Skupštine Republike Srbije nakon parlamentarnih izbora 2008. godine ima dominantno poslanike iz Beograda i Novog Sada, dok veliki broj - 72 (od ukupno 150 opština, 23 grada i glavni Grad) uopšte nema predstavnika u parlamentu. Tačnije 1.584.304 stanovnika, odnosno građana, nije predstavljeno u Skupštini Srbije. Među opštinama koje nemaju svoje predstavnike u parlamentu, najviše je malih opština. Međutim, ima onih koje su centri okruga kao što je Pirot (centar Pirotskog okruga), ali i regionalni centri, kao što su Indija, Sjenica, Čuprija, Arandelovac, Gornji Milanovac i drugi. Beogradski okrug u sazivu Narodne skupštine (2008) ima 84, Vojvodina 58, a ostatak Srbije ukupno samo 108 poslanika i poslanica. Ostaju otvorena pitanja predstavljenosti pojedinih manjina. Romi nisu zastupljeni u sazivu Skupštine od 2008. godine. Procenat žena, iako je od 2000. do 2008. godine porastao

---

<sup>71</sup> Imperativni mandat postoji još samo u nekim državama, kao što su Bangladeš, Južnoafrička Republika, Panama i Indija.

za sto posto (sa 10-ak % na 20-ak %), i dalje je ispod nivoa koji očekuju OSCE ili Interparlamentarna unija.

I pored toga što su pojedini stručnjaci i predstavnici akademske zajednice koji se bave ovim pitanjima, na vreme skretali pažnju, njihov uticaj je ostao minoran. Uloga „spoljnih evaluatira“ je ostala ključna (Venecijanska komisija, Evropska komisija). Oni su autoritativniji i njihovi stavovi imaju impuls imperativa. Dovoljno je reći „evropski standardi“ ili „uslov za članstvo u EU“. **U Srbiji, će se izbori učiniti demokratskijim i neposrednijim, prvo, kada se isključi ili bar redukuje uloga partija, da više ne posreduju između volje birača iskazane na izborima i sastava parlamenta, određujući koji kandidati dobijaju mandat nezavisno od redosleda na listi; i drugo, kada se ukine institucija „blanko ostavki“. Bez slobodnog mandata nema ni slobodnog parlamenta, već samo glasačke mašine koja sledi partijske upravljače.**

#### Zaključak

Svaki izborni sistem ima svog advokata među vodećim autoritetima u ovoj oblasti političkih nauka. U akademskoj zajednici i među ljudima koji se dublje bave ovim pitanjima, ne postoji saglasnost, tačnije, postoje brojne razlike u pristupu dizajniranju i redizajniranju izbornih sistema.<sup>72</sup> U svojoj knjizi *Democracy and Election*, Ričard Kac (Richard S. Katz), zaključuje da izbor najboljeg izbornog sistema za datu zemlju - ultimativno zavisi od toga „ko ste, gde ste, i gde želite da idete“.<sup>73</sup> Čak i kada se kopiraju određeni izborni sistemi, ostaju razlike koje se tiču specifičnosti određene države, političke kulture, veličine izbornih jedinica i broja birača u njima. Tiranima ne treba politička nauka. Njih ne interesuje kako funkcionišu institucije, već kako se održati na vlasti, a za to institucije nisu nužne. Naprotiv, mogu biti smetnja. Ne postoji jedan idealan ni najbolji izborni sistem koji univerzalno važi nezavisno od datih okolnosti. Neophodno je uzeti u obzir istoriju države (društva), socijalnu i političku strukturu, političku kulturu i tradiciju, kao i sisteme vrednosti u potrazi za najboljim (ili najmanje lošim) rešenjem, pošto idealnih, očigledno, nema. Postoji više kriterijuma vrednovanja izbornih sistema: predstavljanje različitih grupa (manjina, žena), društvenih interesa i političkih mišljenja.<sup>74</sup> Nijedan od izbornih sistema ne može da udovolji svim zahtevima. Često se udovoljavanje jednom zahtevu (funkciji koju treba da ispuni) odražava na zanemarivanje ili na štetu drugog.

---

<sup>72</sup> O ovome smo detaljnije pisali u: Slaviša Orlović, 2010, *Političke konsekvence izbornih sistema*, u: *Politikološki ogledi*, Službeni glasnik, , str. 179-172

<sup>73</sup> Richard S. Katz, *Democracy and Election*, str. 308

<sup>74</sup> Nolen: „...“, klasifikacija izbornih sistema više nije pitanje između dve opcije, nego pitanje mere u kojoj su neki njihovi elementi zastupljeni“, u: Nolen, Kaspavović, *Izborni sistemi Istočne Evrope*, str. 9



## LITERATURA:

Blais, André and Massicotte, Louis, (1996). *Electoral Systems, u: Comparing Democracies, Elections and Voting in Global Perspektive*, editors: Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, Pippa Norris, London: SAGE Publications (str. 49-83)

Birch, Sarah, (2003). *Electoral Systems and Political Transformation in Post-Communist Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan

Beyme, Klaus Von, (2001). *Institutional Engineering and Transition to Democracy, u Democratic Consolidation in Eastern Europe, Institutional Engineering, Volume 1*, Oxford. Oxford University Press

Cox, Gary W., (1998). *Making Votes Count, Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge University Press

Diamond, Larry, (1999). *Developing Democracy, toward consolidation*, Baltimore and London: The John Hopkins University Press

Duverger, Maurice, (1964) *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, London: Methuen

Duverger, Maurice, (1986), Duverger's Law: Forty Years later, in B. Hofman and A. Lijphart (eds.), *Electoral Laws and their Political Consequences*, New York: Aghaton, 69-84

Farrell, David M. (2001). *Electoral Systems, A Comparative Introduction*, New York:

Palgrave

Gallagher, Michael (2008). *Conclusion*, u: *The Politics of Electoral Systems*, edited by: Michael Gallagher and Paul Mitchell, Oxford University Press, 2008. (str. 535-578)

Kasapović, Mirjana, (2002).: Obrasci izbornih reformi u stabilnim demokracijama: Novi Zeland, Italija, Japan, *Politička misao*, (39) 3: 3-19

Kasapović, Mirjana, (2004). Institucionalni dizajn – najkonjunktornija grana suvremene političke znanosti, *Politička misao*, Vol XLI, br. 1, str. 102–114, str. 109

Katz, Richard S. (2008). *Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reform?*, u: *The Politics of Electoral Systems*, edited by: Michael Gallagher and Paul Mitchell, Oxford: Oxford University Press

Katz, Richard S., (1997). *Democracy and Elections*, Oxford: Oxford University Press

Lajphard, Arendt, (1994). *Electoral Systems and Party Systems, A study of twenty-seven democracies, 1945-1990*, Oxford: Oxford University Press, (Edition, Comparative European Policy)

Lajphard, Arendt, (2003). *Modeli demokratije*, Beograd i CID Podgorica: Službeni list SiCG

Lijphart, Arend, (2004). *Constitutional Choices for New Democracies*, u: *Essential Readings in Comparative Politics*, Edited, Patrick O'Neil & Ronald Rogowski, (2004), W.W.Norton & Company, New York, London (pp. 230-238) (preuzeto iz: Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds. *The Global Resurgence of Democracy* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1996) pp. 162-74;)

March, James O./ Olsen, Johan P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, *American Political Science Review*, (78) 3: 734-749

Nolen, Diter, Kasapović, Mirjana, (1997). *Izborni sistemi istočne Evrope*, Beograd: Fondacija Friedrich Ebert

Nohlen, Dieter, (1984), *Changes and Choices in Electoral Systems*, in Arend Lijphart and Bernard Grofman (eds), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, New York: Praeger

Nohlen, Dieter, (1992). *Izborni pravo i stranački sustav*, Zagreb: Školska knjiga

Ordeshook, Peter and Shvetsova Olga, (1994). Ethnic Heterogeneity, District Magnitude, and the Number of Parties, *American Journal of Political Science*, 38: 100-123

Orlović, Slaviša, (2008). *Politički život Srbije, (između partokratije i demokratije)*, Beograd: Službeni glasnik

Orlović, Slaviša, (2010). *Političke konsekvence izbornih sistema*, u: *Politikološki ogledi*, Službeni glasnik, str. 179-172

Orlović, Slaviša, (2010). *Re-dizajniranje političkih institucija*, u Pavlović, Vukašin (ur.): *Kvalitet političkih institucija*, Beograd: Fakultet političkih nauka, Centar za demokratiju, (str. 65-101)

Orlović, Slaviša, (2010). *Teorija koalicija i formiranje vlade*, (str. 97-125), Godišnjak, Fakulteta političkih nauka, Univerzitet u Beogradu - Fakultet političkih nauka, uredio: prof. dr Ilija Vujačić, godina IV, broj 4

Orlović, Slaviša, (2011). *Partijski sistem Srbije*, u: *Partije i izbori u Srbiji*, Beograd: FES i FPN, (u štampi)

Reynolds, Andrew i Reily, Ben, (2005). *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, (International Institute for Democracy and Electoral Assistance)

Reilly, Benjamin, (2002). Electoral Systems for Divided Societies, *Journal of Democracy*, Volume 13, Number 2, April

Riker, William H., (1982). The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science, *The American Political Science Review*, Vol.76, No.4, Dec.1982, 753-766

Sartori, Giovanni. (1968). 'Political Development and Political Engineering' in J.D. Montgomery and A.O. Hirschman (eds.) *Public Policy*, Vol. XVII, Cambridge, MA: Harvard University Press, pp. 261–298

Sartori, Giovanni, (2003). *Uporedni ustavni inženjering*, Beograd: Filip Višnjić  
Steiner, Jürg, . Crepaz, Markus M.L, (2007). *European Democracies*, Fifth Edition, New York: Pearson Longman

Shugart, Soberg, Martin/ Wattenberg, Martin P. (ur.), (2001). *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford: Oxford University Press

Shugart Soberg, Martin/ Wattenberg, Martin P. (ur.), 2001.: *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, Oxford

Taagepera, Rain and Shugart Matthew, (1989). *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven: Yale University Press