



**EKONOMSKI FAKULTET PODGORICA**

# **IZBORNI SISTEMI**

*Prof. dr Veselin Pavićević*







# IZBORNI SISTEMI

*Prof. dr Veselin Pavićević*

*Podgorica 2012.*

Izdavač:  
**EKONOMSKI FAKULTET Podgorica**  
Univerzitet Crne Gore

Edicija:  
Udžbenici i nastavna pomagala u elektronskoj formi

Recenzenti:  
Prof. dr **Vučina Vasović**  
Prof. dr **Vladimir Goati**

Za izdavača:  
Prof. dr **Milorad Jovović**

Redaktura:  
Dr **Olivera Komar**

Prelom i dizajn:  
DTP - Ekonomski fakultet

PODGORICA, 2012.

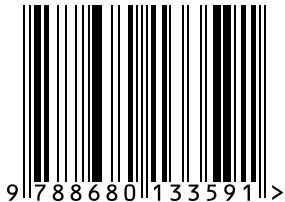
**CIP - Katalogizacija u publikaciji**  
Централна народна библиотека Црне Горе, Цетиње

IZBORNI SISTEMI /autor prof. dr Veselin Pavićević  
: Ekonomski fakultet, 2012,  
174 str. : tabele, graf. prikazi; 29,7 cm

Tiraž 500. - Bibliografija: str. 165-169.

ISBN 978-86-80133-59-1  
1. Павићевић, Веселин [аутор]  
а) Изборни системи  
COBISS.CG-ID 20436496

ISBN 978-86-80133-59-1



9 788680 133591 >

# SADRŽAJ

1. IZBORI ZA CENTRALNE ORGANE PREDSTAVNIČKE VLASTI	
– ISTORIJSKA ISHODIŠTA PREDSTAVNIČKE VLASTI –	13
1.1 OSNOVNA TEORIJSKA ODREĐENJA MJESTA I ULOGE INSTITUCIJE IZBORA ZA CENTRALNE ORGANE PREDSTAVNIČKE VLASTI	17
1.2. IZBORI – OSNOVNE FUNKCIJE I VRIJEDNOSTI	18
1.3 OEBS / Drugo zasjedanje konferencije o ljudskoj dimenziji (Kopenhagen 1990)	21
1.3.1 KODEKS DOBROG VLADANJA U IZBORNIM PITANJIMA /SMJERNICE I OBRAZLOŽENJE/	23
2.1 EVOLUCIJA PRIMJENE OPŠTIH PRINCIPA U SISTEMU IZBORA ZA PREDSTAVNIČKU VLAST ZA CENTRALNE ORGANE PREDSTAVNIČKE VLASTI	29
2.1.1 OGRANIČENO, OPŠTE I JEDNAKO PRAVO GLASA	29
2.1.2 VELIKA BRITANIJA – Britanska izborna evolutivnost –	30
2.1.3 FRANCUSKA – Francuski izborni radikalizam –	33
2.1.4 SJEDINJE AMERIČKE DRŽAVE – Američki izborni pragmatizam –	35
2.1.5 KNJAŽEVINA / KRALJEVINA CRNA GORA	37
2.2 BIRAČKO PRAVO ZA ŽENE	39
2.2.1 ŽENSKA KVOTA	41
3.1 PRAVNI KARAKTER BIRAČKOG PRAVA	45
3.2 SUBJEKTI PRAVA GLASA / AKTIVNA I PASIVNA BIRAČKA LEGITIMACIJA	47
3.3 JEDNAKO ILI NEJEDNAKO BIRAČKO PRAVO	51
3.4 NEPOSREDNO I POSREDNO PRAVO GLASA	53
3.5 TAJNO I JAVNO GLASANJE	55
4.1 IZBORNI SISTEMI STRUKTURA / KARAKTERISTIKE / POLITIČKI UČINCI	61
4.1.1 METODI IZBORA ZA CENTRALNE PREDSTAVNIČKE ORGANE VLASTI	62
4.1.2 SAVJETI PROJEKTANTIMA IZBORNOG SISTEMA	73
5.1 VEĆINSKI IZBORNI METODI – SISTEMI	79
5.2 MAJORITETNI IZBORNI METODI – SISTEMI	80
5.3 POLUPROPORCIONALNI IZBORNI METODI – SISTEMI	82
5.4 PROPORCIONALNI IZBORNI METODI – SISTEMI	83
5.5 OSNOVNI STRUKTURNI ELEMENTI CENTRALNIH PREDSTAVNIČKIH ORGANA I IZBORNIH SISTEMA: V. BRITANIJE, FRANCUSKE, SAD I SR NJEMAČKE	90
5.5.1 VELIKA BRITANIJA	91
5.5.2 FRANCUSKA	92
5.5.3 SJEDINJENE AMERIČKE DRŽAVE	94
5.5.4 SR NJEMAČKA	97
6. IZBORNE JEDINICE I PROBLEMI IZBORNE GEOGRAFIJE	101

7.1	IZBORNE LISTE - OSNOVNI TIPOVI I KARAKTERISTIKE.....	111
7.1.1	ZATVORENA (VEZANA) LISTA.....	112
7.1.2	FLEKSIBILNA LISTA.....	112
7.1.3	OTVORENA LISTA.....	112
7.1.4	SLOBODNA LISTA.....	112
7.2	GLASANJE / NAČIN I OSNOVNI TIPOVI.....	113
7.3	ZAŠTITA IZBORNOG PRAVA.....	115
7.4	KONTROLA IZBORA.....	116
7.5	NAČIN GLASANJA - TIP IZBORNE LISTE NEPOSREDNI ILI POSREDNI PROPORCIONALNI IZBORNI SISTEM?.....	117
7.6	PRAVNI KARAKTER POSLANIČKOG MANDATA IMERATIVNI ILI SLOBODNI MANDAT?.....	120
7.7	VERIFIKACIJA MANDATA ZAKONODAVNI AKT ILI AKT PRIMJENE PRAVA?.....	122
7.8	POZITIVNA DISKRIMINACIJA (AFIRMATIVNA AKCIJA).....	124
7.9	IZBORNA ADMINISTRACIJA.....	126
8.1	RASPODJELA PREDSTAVNIČKIH MJESTA - MANDATA.....	133
8.1.1	METOD IZBORNOG KOLIČNIKA.....	133
8.1.2	PREFERENCIJANA METODA - POJEDINAČNO PRENOSIV GLAS /single transferable vote/.....	136
8.1.3	METODI NAJVEĆEG PROSJEKA /the highest average/ - METODI LISTE.....	137
9.	IZBORNI SISTEM U CRNOJ GORI – U TRAGANJU ZA EFIKASNOM I STABILNOM INSTITUCIJOM –.....	145
9.1	ISTORIJSKA I SOCIJALNA UTEMELJENOST VIŠESTRANAČJA U CRNOJ GORI.....	145
9.2	IZBORNI SISTEM NA NIVOU DRŽAVE.....	147
9.2.1	OSNOVNI STRUKTURNI ELEMENTI IZBORNOG SISTEMA.....	147
9.2.1.1	Broj i veličina izbornih jedinica.....	148
9.2.1.2	Metod preračunavanja glasova u mandate.....	149
9.2.1.3	Način glasanja.....	149
9.3	IZBORNI SISTEM NA NIVOU LOKALNE ZAJEDNICE - OPŠTINE.....	151
9.4	SISTEM IZBORA PREDSDJEDNIKA DRŽAVE.....	151
9.5	PREPORUKE I ZAKLJUČAK.....	152
10.	APENDIX.....	155
10.1	KOMPARATIVNI PREGLED OSNOVNIH STRUKTURNIH ELEMENATA IZBORNIH SISTEMA U SVIJETU TOKOM 2000.....	155
11.	LITERATURA - KORIŠĆENA I ŠIRA -.....	165



## UVODNA NAPOMENA

Poštovane kolegice i kolege, cilj koji namjeravamo ostvariti tokom našeg druženja na predmetima: TEORIJA IZBORA I IZBORNI SISTEMI na EKONOMSKOM FAKULTETU, odnosno IZBORNI SISTEMI (studijski programi: POLITIKOLOGIJA i EVROPSKE STUDIJE, na FAKULTETU POLITIČKIH NAUKA) je da se, kroz građu koja će biti prezentovana, upoznamo sa najrelevantnijim teorijskim aspektima institucija izbora i izbornog sistema. Sa stanovišta metodologije, pored deskriptivnog, istorijskog i komparativnog pristupa, kroz materiju koju obrađuje ovo nastavno pomagalo (udžbenik<sup>1</sup>), provlači se i sociološka perspektiva. Ovo iz razloga što bez razumijevanja dimenzije prostor-vrijeme, svaki trud da se spoznaju i razumiju načini i forme funkcionisanja institucija u bilo kojem društvu, unaprijed je osuđen na uzaludnost.

Naime, INSTITUCIJE konstituišu poredak, dajući mu sklad i funkcionalnost. Svaka institucija proizvodi i reprodukuje osnovne društvene odnose. Institucije IZBORA i IZBORNOG SISTEMA čine to na svoj način. One, zapravo određuje unutrašnju strukturu i formu svih predstavničkih institucija. Isključivo dobro uređene demokratske institucije uspijevaju da potisnu autoritarnu i disfunkcionalnu strukturu poretka kojeg, kao što je u našoj državi riječ, karakteriše kakofonija starih i novonastajućih vrijednosti; i to sve radi toga što ovdašnje tzv. političke elite sistematski i istrajno istovremeno pothranjuju proces modernizacije i retradicionalizacije.

Opasnost od nekritičkog odnosa prema instituciji izbora i izbornog sistema u Crnoj Gori proizvodi njihovu nestabilnost. Takav odnos prati ove institucije od početka njihovog razvoja krajem 1990. sve do današnjih dana. Tako će biti i u perspektivi sve dok se prema njima ne izgradi neophodno povjerenje, a time i njihov autoritet. Izbori će biti naša sudbina i nakon odlaska sa scene aktuelnih političkih elita. Eto dovoljno valjanog razloga da im se skrene pažnja na činjenicu da oni nijesu vlasnici „sudbine“ nečega u čijem stvaranju učestvuju svi punoljetni građani države Crne Gore. Dakle, izbore i izborni sistem treba smatrati OPŠTIM DOBROM a ne sredstvima za jednokratno upravljanje konfliktima unutar političkog polja datog društva.

Podgorica, 2012. godine

Vaš profesor

---

<sup>1</sup> Objavljivanje ovog udžbenika omogućeno je odlukom Vijeća Ekonomskog fakulteta.



# IZBORNI SISTEMI

1



# 1. IZBORI ZA CENTRALNE ORGANE PREDSTAVNIČKE VLASTI

## – ISTORIJSKA ISHODIŠTA PREDSTAVNIČKE VLASTI –

Evolucija ideje i operacionalizacija vrijednosti političke reprezentacije zauzimaju jedno od opštih mjesta u političkoj historiji modernog doba. Naime, skup mjera i procesa na osnovu kojih građani učestvuju u izboru svojih predstavnika u organima vlasti bio je i ostao jedan od osnovnih kriterijuma za određivanje karaktera unutrašnjeg ustrojstva pojedinog društva.

Ideje (*forma dat esse rei*) o organizaciji vlasti i njejoj demokratizaciji, uključivanjem u odlučivanje o „opštim stvarima“ politički slobodnih ljudi, i na toj osnovi provedenih izbora, sežu u daleku prošlost. One (ideje) zapravo čine izvorište demokratske misli antičke Grčke i Rima.



**FORUM iz doba cara Trajana**  
(Marcus Ulpius Traianus 98-117.)

U političkoj i pravnoj teoriji začetak moderne političke reprezentacije (reprezentativne vlasti) veže se uz pobjedu buržoaske revolucije. Embriom iz koga se dalje razvijala ideja o demokratizaciji u političkom predstavljanju nastao je kao izraz zahtjeva za slobodnim izborom članova najvišeg predstavničkog tijela - parlamenta.

Teoretičari novog, buržoaskog društva razvijali su tezu o narodnom suverenitetu naspram svojih prethodnika, političkih mislilaca srednjeg vijeka, koji su jedino u monarhu vidjeli suverena. Tako se sa nastankom liberalnog kapitalizma na historijskoj sceni pojavljuje i institucionalizovani sistem ideja o povezanosti vrhovne vlasti ne sa vlasništvom na zemlji (feudom), već sa politički slobodnim građanima i njihovom formalnom jednakošću pred zakonom.

U širem, tehničkom smislu, izbori predstavljaju različite institucionalne postupke i sredstva konstituisanja predstavničkih političkih tijela i postavljanja pojedinaca na javne položaje. Tokom historije to se najčešće činilo prema nasljednom pravu, službenom položaju (*ex officio* postavljenje - tzv. *virilisti*), aklamacijom, kockom ili žrijebom.

Iako je faktički riječ o neizbornim metodama, s izborima u modernom smislu povezuje ih jedino činjenica da se radi o institucionalizovanim načinima uspostavljanja političkih tijela i zauzimanja (investitura), nasuprot vaninstitucionalnim nasilnim metodama, kao što su ratovi, revolucije, vojni pučevi, državni udari, uzurpacija vlasti i sl. (M. Kasapović, 2003:129)



**Ostaci AGORE**

Sama, pak, zakonodavna vlast, kako je pisao Lok (J. Locke) „... je ne samo vrhovna vlast u državi (**commonwealth**) već je i sveta i nepromenljiva u onim rukama u koje ju je zajednica (**community**) jednom stavila; niti može bilo kakva naredba, bilo kog drugog u bilo kom obliku i bilo kojom vlašću podržana, imati snagu i obaveznost zakona ako nije sankcionisana od te zakonodavne vlasti koju je narod (**public**) izabrao i imenovao; jer bez toga zakon ne može imati ono što je apsolutno nužno

da bi bio zakon, pristanak društva nad kojim niko nema vlasti da pravi zakone osim sa njegovim pristankom i autoritetom od njega dobijenim.“ („*Pra-vedna moć vladajućih potiče od saglasnosti onih kojima se vlada*“ - Američka deklaracija o nezavisnosti iz 1776.)



**John Locke**  
(1632-1704)

No, kad je riječ o narodu, narodnom suverenitetu, kako se on (narod) shvata i danas u dijelu političke teorije, odnosno građanima i njihovom jednakošću pred zakonima društva koje tvore političku zajednicu, onda se za teoretičare liberalizma, s pravom, kaže da su rodonačelnici ideja o zaštiti osnovnih ljudskih prava i sloboda.

Doduše, postoje i tvrdnje da je za implementaciju i dalji razvoj ideje predstavničke vlasti veoma naglašenu ulogu igrala i religija. Naime, kako u jednom od svojih kapitalnih djela: „Demokratija i njeni kritičari“ (1989), znameniti uglednik sa Jejl (Yale University), **Robert A. Dal** (Dahl) piše: „Ne izgleda verovatno da su na svrgavanje monarhije i stvaranje republike koje su u sedamnaestom veku preduzeli engleski puritanci, ekstremisti i ‘ljudi komonvelta’ uticali toliko Grčka, Rim ili republikanska tradicija – iako su naravno svi oni znali za instituciju predstavljanja – ali je zato na njih uticalo hrišćansko verovanje prema kome su svi jednaki na samo u očima Gospoda nego su i podjednako sposobni da tumače Njegovu reč, da uzmu učešća u upravljanju i, samim tim, da vladaju svojom Zajednicom. Godine 1646. je Ričard Overton, puritanski ekstremista, napisao sledeće reči u svom traktatu pod naslovom *Strela protiv svih tirana*: „Jer su po svom prirodnom rođenju svi ljudi jednaki... i pošto

smo na ovaj svet došli rukom božjom i prirodom, i to svako od nas sa prirodno urođenom slobodom i prikladnošću... pa tako treba i da živimo, kako bi svako od nas jednako uživao svoje pravo po rođenju i povlastici, jer je sve nas Bog stvorio po prirodi slobodnim... Svaki čovek, bio on po prirodi kralj, sveštenik, prorok, gospodar je u svom prirodnom okruženju i sredini, pa niko drugi ne može za njega vršiti njegov posao, osim ako ga za to ne ovlasti i sa time se ne saglasi onaj čije to pravo jeste.“

To su, kaže Dal (1999:92-93), „bile ideje koje su puritanci poneli sa sobom u Novi svet.“

No, kako god, u svakom slučaju, nastajao je, dakle, novi sistem organizacije društva u kome se „opšta volja“ politički jednakih građana formira u parlamentu kao najvišem predstavničkom organu i izrazu narodnog suvereniteta.

Proces redefinisanja uloge i značaja parlamenta kao nasljednika staleških skupština u zapadnoevropskim zemljama uzrokovan je, prije svega, interesima nove klase. Jer, kako kaže **Maks Veber**, „Potreba za *proračunljivošću* i pouzdanošću funkcionisanja pravnog poretka i uprave, životna potreba racionalnog kapitalizma, stvorila je kod buržoazije težnju za ograničavanjem moći patrimonijalnih monarha i feudalnog plemstva pomoću jednog tela, u kome su *građani* bili presudan faktor, koje je kontrolisalo upravu i finansije i trebalo da vrši veliki uticaj prilikom izmena u pravnom poretku.“

Mlada, pobjednička buržoazija na barjacima revolucije istakla je parolu: *jednakost, bratstvo i sloboda*, čija je jedna od prvih ozakonjenih formi trebalo da bude opšte biračko pravo, po kome je „svaki čovjek jednak drugom“. Novi legitimitet političke vlasti, na osnovu koga se depersonalizuje privatna stvar monarha u javnu funkciju građana, ogledao se prije svega u načinu izbora predstavničke vlade.

Riker (**W. H. Riker**, 1971:332) govori o izborima kao prvom koraku na putu ljudske i političke emancipacije građanina. „Jednostavni čin glasanja prvi je korak na demokratskom putu poštovanja samoga sebe. Bez ovoga se nijedan čovjek ne može nadati da će uopšte krenuti tim putem. To je razlog zašto su svi pravi demokrati tako uporno agitovali za opšte pravo glasa. Ali jedan korak još nije putovanje, a

Čini nam se uputnim na ovom mjestu iznijeti Diveržeovo tumačenje procesa o kome se govori: „Značajni filozofi 18. stoljeća (Voltaire, Diderot, La Mettrie) željeli su da kraljevi iskoriste svoju moć kako bi uspostavili liberalne reforme poput slobode štampe i vjerske podnošljivosti... Zapravo, teorija osviješćenog despotizma jedino podaruje ideološko ruho apsolutističkoj monarhiji i javlja se u vrijeme kad je društveni razvoj već nadrastao monarhiju. Primijenio je Napoleon I nekoliko desetljeća poslije u novom vidu. Ujedinit će politički apsolutizam s republikanskim načelima (građanska jednakost, opće izborno pravo, sloboda poduzimanja). Bonapartizam je jedini uistinu primijenio oblik osviješćenog despotizma. U tom se smislu stvarno može govoriti o ideologiji prelaznog razdoblja, no ona se javlja nakon kulturne revolucije u 18. stoljeću.“

Ističući značaj ove revolucije, Diverže tvrdi da su njeni ideološki korijeni „vjerovatno“ bili u Kromvelovoj revoluciji, ali je posve siguran da se njen epicentar nalazio u Francuskoj, zahvaljujući izuzetnoj skupini intelektualaca poput Voltera, Rusoa i Kondoseta i dr. „Nova ideologija zastupa interese i čežnje građanstva Zapada u osvit velike ekspanzije kapitalizma. Njezina čudesna privlačna moć potječe od činjenice što zastupa oslobođenje svih ljudi, uključivši i one koje će kasnije eksploatirati plutokracija. Jednakost u pravima, slobodi, nacionalna nedodirljivost, izbori – načela su univerzalne vrijednosti, što ih čini još privlačnijima.“

Izraz kulturna revolucija posve odgovara, jer bivša ideologija osporena u svim vidovima i u samim svojim temeljima. Jednakost u pravima suprotna je privilegijama i hijerarhiji; sloboda misli i izričeka oprečna je papskom i kraljevskom dogmatizmu; kao što je i ekonomska konkurencija suprotna nepokretnosti korporativnog poretka i tradicionalne zemljoradnje, individualizmu shvaćanja zajedništva, želji za profitom, prestižu po rođenju i feudalističkim poimanjem službe. Postojeći poredak gubi svoje opravdanje. Ako su ljudi slobodni i jednaki, nitko im ne može zapovijedati osim ako sami to ne dopuste. Time se ruši moć plemstva i kralja, što vodi izbornim uređenjima. Riječ je o istinskom oslobađanju čovjeka koji u svojoj zrelosti odbija političku društvenu vlast što se dosad temeljila na pokroviteljskom obrascu.“ (M. Duverger, 1980:36-38)

samo glasanje neće nikoga provesti cijelim putem. Odgovorna vlada, samoupravljanje i u krajnjoj liniji i samopoštovanje ne proizilaze automatski iz slučajnih posjeta biralištima. Ljudsko dostojanstvo je i odviše dragocjena stvar a da bi se dobilo jednostavnim izvršavanjem demokratskog rituala, jer, kako je Spinoza istinito rekao, **sve izvrsne stvari se isto tako teško postižu kao što su rijetke**“ (Naglasio, V.P).



**John Stuart Mill**  
(1806-1891)

I pored toga što, formalno, institucija parlamenta prethodi instituciji izbora one su „sudbinski i kvali-

tativno međusobno uslovljeni i zavisni“ (Vasović). Tako je povodom objavljivanja Hareove sheme izbora za parlament (**Thomas Hare**), **J. St. Mill** (prema: V. Bogdanor, (1983:9), pun optimizma, pisao autoru: „Izgleda mi da si potpuno riješio, po prvi put, narodnu reprezentaciju; i radeći to, odagnao oblake sumornosti i neizvjesnosti koji vise nad budućnošću reprezentativne vlade, a stoga i civilizacije.“



**Thomas Hare**  
(1806-1891)

Na tragu Milovih shvaćanja, našao se i autor koji se u svojim najpoznatijim djelima, rijetko osvr-



će u prošlost, **A. Tofler** (1983:96) kad konstatuje: „Proistekla iz oslobodilačkih snova revolucionarna drugog talasa, predstavnička vlada je predstavljala zadivljujući napredak u odnosu na prethodne sisteme vlasti, tehnološko postignuće na svoj način upečatljivije nego parna mašina ili vazduhoplov. Predstavnička vlada je omogućila mirnu predaju vlasti bez nasledne dinastije. Stvorila je kanale za povratnu vezu između vrha i dna društva; dala je arenu u kojoj su se mirnim putem mogle rešavati nesuglasice između raznih skupina.“

A na vrhu se nalazi PARLAMENT (eng. *parliament*, franc. *parlement*, njem. *parlament*).

„Premda koreni parlamentarne ustanove sežu u srednji vek, ta ustanova je naslednik staleških skupština u srednjoevropskim zemljama, princip reprezentacije tada je bio još uvek nepoznat. Staleška skupština nije bila predstavničko telo staleža; ona je bila mesto i oblik samouprave duhovnih i svetovnih velikaša i korporacija epohe feudalizma. U njoj se očitavala jedna strana suštinskog dualizma srednjovekovne države, drugu stranu činio je vladalac, monarh, i taj dualizam bio je ponekad toliko dubok da je ovde umesto o državi ispravnije govoriti o kondominijumu“. (M. Petrović, 1996:310; prema: **F. L. Carsten**, *Princes and Parliaments in Germany, From the Fifteenth to the Eighteenth Century*, Oxford University Press, 1963:309-14)

Tako, na primjer, **V. Vasović** (1993:22) smatra „... da bi se na izvesnom kontinuumu istorijskog razvoja izbora ili pojedinih njihovih značajnijih segmenata, mogle razlikovati tri osnovne faze. Prva pada u premoderni period države i politike, a to znači sve do sedamnaestog-osamnaestog veka. Druga faza nastaje uspostavljanjem moderne države ili, kako neki kažu, nastankom fundamentalnog političkog otkrića u vidu reprezentativne vlade u osamnaestom veku i traje do uvođenja opšteg prava glasa. Treća faza 'počinje' uvođenjem opšteg prava glasa i traje sve do današnjih dana.“

Inače, organizacija centralne predstavničke vlasti u savremenim demokratskim društvima vrši se na različite načine. Klasična političko-pravna teorija „prepoznaje“ tri osnovna oblika, odnosno sistema državne vlasti: (1) parlamentarni; (2) predsjednički i (3) skupštinski.

Istovremeno, naučna misao ustanovljava razliku između ovih sistema, prije svega, prema položaju i međusobnom uticaju osnovnih grana vlasti. Najjednostavniji shematski prikaz ove tipologije počiva na identifikaciji parlamentarnog sistema kao sistema u kome funkcionise saradnja vlasti; predsjedničkog sistema sa podjelom vlasti i skupštinskog sistema u kome djeluje jedinstvo vlasti.

No, od embrionalnih, klasičnih oblika sa jasno prepoznatljivim teorijskim formama ovi sistemi sve teže se mogu razlučiti kroz praksu funkcionisanja vlasti u savremenim demokratskim društvima. Naime, evolucija svake od tri grane vlasti dovela je do konvergencije oblika njihove organizacije, čiji rezultat predstavljaju „međusistemi“ kao što su tzv. racionalizovani parlamentarizam i neoprezidencijalizam, odnosno većinski parlamentarni sistem i polupredsjednički poredak kako ih definiše **Moris Diverže** (1980).

U svakom slučaju, od tog vremena pa sve do današnjih dana, u režimu predstavničke vlade izbori su bili i ostali najbolji i najefikasniji način mirnog povjeravanja funkcija vlasti i provjeravanja njenog legitimiteta. „Izbori su vjerovatno najbolje moguće približavanje narodnoj kontroli nad vladom koje se može postići u modernom, industrijalizovanom, mobilnom masovnom društvu“ (**L. W. Milbrath**, prema: **D. Nohlenu**, 1992:15). Uz to, izbori se, kao čin ili ritual praktikuju i u institucijama koje se uobičajeno ne percipiraju kao političke; crkva, sportski savezi, udruženja najrazličitijih profila i sl.

Izbori su, dakle, tako postali univerzalni politički fenomen.

No, istovremeno, period izgradnje institucije izbora karakteriše i različito vrednovanje njenog mjesta i uloge u sistemu funkcionisanja jednog društva; od prenamaglašavanja do marginalizovanja, ali i pokušaja davanja tzv. radnog karaktera izborima.



## 1.1 OSNOVNA TEORIJSKA ODREĐENJA MJESTA I ULOGE INSTITUCIJE IZBORA ZA CENTRALNE ORGANE PREDSTAVNIČKE VLASTI

Čitava lepeza različitih stavova i mišljenja u vezi sa mjestom i ulogom izbora i izbornih sistema može se, uglavnom, obuhvatiti kroz tri jasno razlučena teorijska polazišta.

Prvo od njih, ujedno i najstarije, u najgrubljim crtama, tretira izbore kao **čin za jednodruštvu upotrebu**. Izborna sfera ne predstavlja supstancijalnu sferu politike koja se, inače, uz državu jasno i ne-skriveno distancira od najširih slojeva društva. S tim u vezi, mišljenja koja su zastupali i autoriteti poput **Platona, Altuzijusa, Bodena, Monteskeja, Fihtea, Labanda, Moske i Oriua**; a danas ih propagiraju zastupnici teorije etatizma i elitizma; obuhvaćena su u literaturi kao **INSTRUMENTALNE TEORIJE O IZBORIMA**.

Drugo pak polazište, koje čini osnov tzv. **FUNKCIONALISTIČKE TEORIJE O IZBORIMA**, predstavlja zapravo negaciju prethodnog stava, to jest izbore u odnosu na politički sistem jednog demokratskog društva tretira **kao faktor njegove unutrašnje kohezije, ravnoteže i stabilnosti (Lijphart, Nohlen, Rose, Duverger, Rae, Riker...)**, čime se, u izvjesnom smislu, uspostavlja ravnoteža između društva s jedne i države i politike s druge strane.

Napokon, u najnovije vrijeme postoji i treća koncepcija izbora. Ona počiva na premisi o radikalno izmijenjenoj ulozi društva u odnosu na državu i politiku. Novi odnos koji znači prevagu društva u pitanju izbora pretpostavlja izbore kao sredstvo, ali ne u funkciji vlasti, već oruđe u rukama društva, koje je samosvesni i odlučujući subjekt suverene i racionalne političke volje (**radna i praktična, a ne metafizička funkcija izbora**). Nazvana **RADIKALNOM TEORIJOM O IZBORIMA**, odnosno **teorijom o radnom karakteru izbora**, ova koncepcija, za razliku od prethodne dvije, koje imaju i svoju iskustvenu dimenziju, anticipira vrijeme u kome će prestati proces „**izopačavanja demokracije i otuđivanja politike od građana**“ (M. Matić) odnosno prakse koja karakteriše savremene političke sisteme.

Dosadašnje iskustvo funkcionisanja institucije izbora, odnosno izbornih sistema relativizira navedena globalna teorijska određenja, na način da se u tim određenjima prepoznaju **minimalistička** i **maksimalistička** (optimistička) očekivanja koja se mogu ostvariti u odnosu između pojedinca i društva, s jedne strane i politike s druge strane. S tim u vezi, pojedini autori, kao npr. V. Vasović ukazuju na činjenicu da je „minimalistička koncepcija u praksi davala mnogo veće rezultate od raznih maksimalističkih i optimističkih projekata izbora. Iskustvo nekih dojučerašnjih socijalističkih ili prosocijalističkih zemalja uverljivo pokazuje da su maksimalističke koncepcije i modeli politike i izbora, koji su od izbora tražili da budu instruktivni ili direktivni, najčešće u praksi završavali kao iluzorni ili manipulativni projekti.“

Bez obzira na sva teorijska razmimoilaženja i metodičke pristupe u pogledu vrednovanja institucije izbora, savremena praksa nedvosmisleno potvrđuje da su izbori:

- (a) *Nužan osnov legitimiteta nosilaca političke moći, odnosno*
- (b) *Izvor i temelj legitimiteta državne vlasti unutar sistema predstavničke demokratije.*

Samim tim, izbori posjeduju određenu „upotrebnu vrijednost“, čiji će se kvalitet mjeriti prije svega prema tome da li „**demokratiju čine mogućom**“ (Đ. Sartori)



Sartori Giovanni  
(1924- )

Dakle, valja raščlaniti pretpostavku: Demokracija = Vladavina NARODA = Mit iz antičkih vremena! Ne vlada narod već jedan njegov, i to manji dio. Međutim, ako se između čina donošenja odluke ko će vladati i „vladanja“ stavi znak jednakosti definicija demokracije približava se određenju vladavine naroda. No, čak i tada se postavlja pitanje ko može da učestvuje u činu donošenja odluke ko će vladati. (J.J.Kirkpatrick)

Narod kao pojam veoma različito se koristi. kao, npr.:

1. Narod kao *aproksimativna većina*, kad se kaže „mnogo ljudi“;

2. Narod kao *integralna većina*, kad se kaže „sav narod“;
3. Narod kao entitet - kao *organska cjelina*, kad se kaže Englezi, francuski narod, ruski narod ...;
4. Narod kao *množina izražena principom apsolutne većine*, i
5. Narod kao *množina izražena principom ograničene većine*.

No, da zaključimo Sartorijevom konstatacijom: Savremenom, liberalnom poimanju demokracije odgovara isključivo posljednje od navedenih tumačenja (**Narod kao množina izražena principom ograničene većine**).

## 1.2. IZBORI – OSNOVNE FUNKCIJE I VRIJEDNOSTI

Demokratski politički sistem ne može se zamisliti bez izbora, ali se ni izbori ne mogu razumjeti i vrednovati izolovano od političkog sistema čiji su sastavni dio. Mnoge zemlje danas imaju slične izborne aranžmane a vrlo malo zajedničkog u svojim politikama.

Ipak, dugovremeno iskustvo u razvoju institucije izbora dovelo je do izvjesne „standardizacije“ kriterijuma na osnovu kojih se danas vrednuje njihov demokratski, odnosno nedemokratski karakter. Ranije prisutne teorijske dileme: ograničeni ili opšti i jednaki izbori; neposredni ili posredni, odnosno javno ili tajno provedeni izbori, u praksi političkih sistema koji slove za demokratske, riješene su, uglavnom, na način što su sa stanovišta osnovnih principa, demokratskim označeni oni izbori koji obezbjeđuju primjenu opšteg i jednakog prava glasa uz neposredano i tajno biranje političkih predstavnika.

Međutim, do *standardizacije* pravno - tehničkih rješenja, odnosno pravila ponašanja, na primjer u toku izborne kampanje, praktički je nemoguće doći, „bar na kratak period“ (**D. Butler**). To, u krajnjem, i nije imperativ duha i cilja demokracije koju izbori treba, kako kaže Sartori, „da učine mogućom, a ne demokratskom“.

Zbog toga, kad je u pitanju način provođenja, pored osnovnih principa koji, kao imperativ, moraju biti ispoštovani, uz atribut demokratski izbori vežu se i izvjesni kondicionali. Naime, demokratski izbori pretpostavljaju „podršku struktura - trenutne i višestruke strukturne uslove koji upućuju na slobodne izbore i njihovu višefunkcionalnu dimenziju“ ... pri tome, kako kaže Sartori „ako su biraču ponuđene alternative, ako se kandidati mogu slobodno uključivati u izbornu trku, ako je nemoguće varati u prebrojavanju glasova, onda slobodni izbori - gdje god je to tako - služe svrsi omogućavanja glasaču da izabere, odnosno odbaci nosioce vlasti.“

Višefunkcionalnost, odnosno višeznačnost institucije izbora u teoriji najčešće se identifikuje kao skup pojedinačnih, usko povezanih i isprepletenih funkcija (značenja - značaja) koje izbori mogu, treba ili bi bilo poželjno da ostvare.

Kao prvu, u kompetentnoj literaturi (npr. Vasović-Goati, *Izbori i izborni sistemi*, 1993) obično srijećemo **legitimizirajuću funkciju** izbora. Razlozi za to su očigledni jer, *vlast sa minimalnom ili privremenom podrškom nije ista kao vlast sa širom podrškom i stalnim prihvatanjem*. Prema tome, izbori utiču na kvalitet vlasti i na njen autoritet, na njenu politiku i međusobni odnos između nje i birača.

Potom se, bez pretenzija za rangiranje značaja, naglašava da izbori služe i *regularnom održavanju ili akceleraciji horizontalne i vertikalne mobilnosti* jer bez legitimnog i regularnog načina **smjene** ili popune **upravljačkih kategorija** teško je očekivati, prvo, da će se društvo i naročito njegove vladajuće snage uspješno nositi sa manje ili više stalnim izazovom što ga čine nove ekonomske i naročito tehnološke promjene i, drugo, da će se priznati i prihvaćene promene nosilaca političkih funkcija odvijati na demokratski način.

**Mobilizacijska i participaciona** funkcija izbora su funkcije koje na izvjestan način po svom značaju ne zaostaju za navedenim funkcijama. Pri tome, mobilizacijska funkcija znači da se izborima *nacija povremeno trgne iz letargije* dok se za participacionu funkciju moraju steći dva uslova, od kojih prvi znači da građanin sam zna i nastoji iskoristiti izbore kao šansu u svom političkom djelovanju, i drugi ako postoje objektivni uslovi da izbori ne budu samo izbori ličnosti, nego i izbor određenih političkih alternativa.

**Integraciona funkcija** izbora označava bitno svojstvo izbora koje oni mogu da ostvare u *društvima koja traže i trebaju mehanizme efikasnije, ali demokratske integracije*. **Funkcija javnosti politike**, odnosno **edukaciona** ili **političko - socijalizirajuća funkcija izbora**. Naime, rijetko kada kao u fazi izbora iz partijskih kabineta politika izlazi na svijetlo dana, obraćajući se onima za koje se njeni nosioci i propagatori nadaju da će je podržati. Izbori su zapravo „svečanost“ ne radi uzbuđenja koje svako takmičenje nosi samo sobom, već zbog toga što predstavljaju jedan od malobrojnih trenutaka u kojima i „najmanji“ imaju pravo smatrati sebe ravnopravnim sa onima od kojih se u svakodnevnom životu po mnogo čemu razlikuju.

Istovremeno, izbori kao izraz *kondenzovane političke aktivnosti* (bez obzira da li se radi o izražavanju ili oblikovanju političke volje birača) prilika su za javnu demonstraciju da se sukob različitih mišljenja, stavova i interesa ne mora završiti sa tragičnim posljedicama. Ovo je naročito važno u društvima

koja se nalaze u tzv. tranziciji iz totalitarnih u demokratske sisteme, odnosno tamo gdje „**brojanje glasova umjesto glava**“ nije pustilo jači korijen. U principu izbori su redovna prilika bilo za učenje ili obnavljanje osnovnih „lekcija“ demokratske političke kulture, kako za učesnike u izbornoj trci, tako i za one koji će odlučiti konačni ishod i rezultat te trke.

„Tako su nakon sticanja nezavisnosti, političke transakcije bili glavni instrumenti političke socijalizacije u Indiji. Lideri Indije na samom početku, na prvim opštim izborima, 1951-1952. godine, jednim smjelim potezom stavili su sve što su imali na kartu izborne politike. Smatralo se da čak ni sama definicija zemlje, njene fizičke granice i osnovni principi njene ekonomske organizacije nijesu iznad politike. Od tada su svi izbori (a bilo ih je jako mnogo – za parlament, državnu skupštinu, okružna i lokalna vijeća i opštine i mnoštvo školskih komiteta i drugih grupa) postali prilika da pojedinci shvate vrijednost svojih glasova. Zato je velika škola demokratije brzo povećavala broj svojih oduševljenih učenika i nastavila da razvija znanje i vještine čak i kada su prvi učitelji otišli sa scene.“ (Komparativna politika danas – Svjetski pregled: 2009:659).

I jedno i drugo prethodno naznačeno, upućuje na, uslovno rečeno, **samoreproduktivnu funkciju izbora**. Ona se ogleda kroz proces stvaranja i jačanja svijesti da su izbori najbolji i najefikasniji način ostvarivanja neophodnih promjena u procesu izgradnje demokratskog sistema, stvaranja i jačanja demokratske političke kulture društva. Ukoliko, pak, izbori ne uspijevaju da ostvare ove svoje funkcije, pitanje njihovog smisla po demokratski razvoj društva čini se izlišnim. Odnosno, kako zapaža **Ch. Merriam**, „**izborni proces kao takav nije lijek za sve političke bolesti**. On samo može da olakša ostvarivanje sposobnosti koje se nalaze u izbornom prostoru. On jedino može da koristi materijal raspoloživ za selektivni proces. To pretpostavlja postojanje navika u mišljenju i navika u akciji prilagođenih tom tipu procedure. Ako ljudi više vole da se bore nego da diskutuju; ako su nespremni da se pokoravaju izbornoj odluci; ako su predominantni uslovi neznanje činjenica i pogrešno shvatanje situacije, ili pogrešan sud u pogledu činjenica i situacije, tada institucije propadaju i selektivni proces ne može da se efektivno ostvaruje.

Ukoliko se, pak, umjesto funkcija izbori tretiraju sa stanovišta vrijednosti, kojima se teži kroz jedan izborni sistem kako to, na primjer, čini **J. J. Kirkpatrick**-ova, onda se može konstatovati da demokratski izbori mogu da uključe:

- **Participaciju**, zbog toga jer je izborni sistem mašina putem koje mase uzimaju učešće u donošenju odluka ko će vladati;
- **Reprezentaciju** - predstavništvo, jer je izborni sistem mehanizam kroz koji birači mogu izabrati (između utvrđenih alternativa) osobe za koje smatraju da će najbližije „zastupati“ u njihovim odlukama glavne poglede i vrijednosti glasača;
- **Jednakost**, zato što je izborni sistem mehanizam za odmjeravanje uticaja različitih vrsta ličnosti u određenim političkim odlukama;
- **Konsenzus**, zato što u određivanju nivoa i jedinica u kojima će glasovi biti sakupljeni i pravila za prevođenje glasova u mandate, jedan izborni sistem može ohrabrivati alijanse ili saveze ili nagrađivati podjele;
- **Stabilnost**, zato što jedan izborni sistem može unapređivati stabilnost vladine koalicije ohrabrivanjem ili obeshrabrivanjem fragmentacije, pravljemjem vlada više ili manje osetljivih na raskol i poraz;
- **Majorizaciju**, ili upravu naroda, jer izborni sistem može ojačati i pojasniti ili oslabiti i zamračiti veze među kandidatima, programima, i partijama, olakšavajući ili obeshrabrujući participaciju masa u odlučivanju o politici, i
- **Jaku vladu**, zato jer izborni sistem može ohrabriti ili spriječiti stvaranje koalicija sposobnih da joj se suprostave po ključnim pitanjima, tako da ne dolazi do pada vlade.

Navedenu skalu vrijednosti neophodno je dopuniti novim elementom. Pozivajući se na **Rokana** i **Lijpharta**, kao vrijednost demokratskih izbora možemo naznačiti:

- **Dinamiku i stabilnost procesa demokratizacije**, zato što izborni sistem u društvima koja se nalaze u fazi prelaska iz jednopartijskog u kompetitivni politički sistem može uticati na brzinu te promjene, odnosno primoravati nove demokratske snage da se mire i saraduju sa starim antidemokratskim grupama, što je neophodan uslov za konstituisanje demokratskih institucija.

Na kraju, poslužićemo se još jednom kategorizacijom Kirkpatrickove. Riječ je zapravo o odgovoru na pitanje: *kakvi su demokratski izbori?*

Pozivajući se na Mila, Ivera (**Iver**), Šumpetera (**Shumpeter**), odnosno Hantingtona i Mora (**Huntington, Moore**) i Sartorija odgovor glasi, demokratski izbori su: (1) **kompetitivni**, (2) **periodični**, (3) **inkluzivni** i (4) **definitivni**.



**Jeane Jordan Kirkpatrick**  
(1926-2006)

- (1) **Kompetitivnost izbora** rezultat je „borbe“ između pozicije i opozicije. Pri tome opozicija mora uživati slobodu govora, okupljanja i kretanja potrebnog da iskaže svoju kritiku vlade otvoreno, i da ponudi alternativnu politiku i svoje kandidate biračima. Tamo gdje je opoziciji onemogućen pristup medijima ili čije su novine cenzurisane nema demokratskih izbora. Stranka na vlasti može uživati prednost položaja, ali pravila i odvijanje izbora moraju biti poštena.
- (2) **Periodičnost izbora** ogleda se u činjenici da se u demokratijama ne biraju diktatori i doživotni predsjednici. Izabrani „polazu račune“ narodu i moraju biračima vratiti mandat u unaprijed definisanom intervalu da bi ga ili ponovo dobili ili izgubili. Pobjeda na jednom, nosi sobom i rizik poraza na drugim izborima. Pri tome, interval između izbora mora biti tako određen da „državu ne izlaže opasnosti poremećaja.“
- (3) **Inkluzivnost izbora** podrazumijeva dovoljno široku difuziju građana i glasača koja omogućuje veliku proporciju odrasle populacije. Jer, vlada izabrana od male, ekskluzivne grupe nije demokratska, bez obzira kako demokratski njen rad može izgledati.



Strogo pojmovno samo se kompetitivni izbori mogu smatrati demokratskim izborima. Nasuprot njima, u savremenom svijetu postoje i **nekompetitivni** i **polukompetitivni** izbori. Nekompetitivni izbori karakteristični su za tzv. totalitarne, a polukompetitivni izbori za tzv. autoritarne političke režime.

U **totalitarnim režimima** ne garantuje se mogućnost glasanja i sloboda izbora među različitim političkim opcijama. U odnosu na demokratske režime, odnosno kompetitivne izbore, izbore u totalitarnim režimima karakterišu: (a) nepostojanje potpune slobode birača, što obuhvata različite oblike narušavanja opšteg i jednakog biračkog prava i izloženost birača spoljnim pritiscima i preprekama; (b) nepostojanje pravog političkog takmičenja između kandidata i stranaka /*glasanje bez izbora - elections without choice*/, i (c) nepostojanje direktnih posljedica po vlast i njenu politiku.

U **autoritarnim režimima** održavaju se poludemokratski izbori koji počivaju na ograničenim mogućnostima biranja političkih opcija i djelimičnoj slobodi izbora nekih od njih. Demokratskost izbora ograničena je nepostojanjem punog političkog i društvenog pluralizma, nedostatkom potpune slobode govora i otvorene kritike vlasti, odnosno necenzurisane slobode medija. Izborna takmičenja faktički se svodi na prividnu političku borbu između režimske /vladajuće/ stranke i tzv. poluopozicije ili pseudoopozicije režimu. Ovi se izbori često nazivaju i fasadnim, odnosno demonstracijskim izborima. Najkraće, polukompetitivni izbori služe kao sredstvo za pseudolegitimizaciju političkog režima.

- (4) **Izbori su definitivni** jer njihovi rezultati određuju partijsku kompoziciju rezultirajuće vlade. Dok drži vlast rukovodstvo vlade ne predstavlja skupinu prostih figura ili simboličnih lidera već predstavnika izabranih od naroda.

### 1.3. OEBS/Drugo zasjedanje konferencije o ljudskoj dimenziji (Kopenhagen 1990)

Opredjeljenja OEBS-a (Organizacija za bezbjednost i saradnju Evrope) o kojima je postignut dogovor na ovoj konferenciji ponovo su istakli CENTRALNU ULOGU KOJU IZBORI imaju u obezbjeđivanju prava građana da učestvuju u upravljanju svojom zemljom.

Osnovna opredjeljenja OEBS-a mogu se sažeti u sedam riječi koje su od suštinskog značaja u demokratskoj tradiciji:

- (1) **Univerzalnost;**
- (2) **Jednakost;**
- (3) **Pravičnost;**
- (4) **Tajnost;**
- (5) **Sloboda,**
- (6) **Javnost (otvorenost), i**
- (7) **Odgovornost.**

- (1) Pod principom univerzalnosti podrazumijeva se obezbjeđivanje dobro organizovane, nepristrasne i pravične procedure upisa, kako za birače, tako i za kandidate;
- (2) Princip jednakosti nalaže da se glasu svakog pojedinog birača da isti značaj kao glasovima drugih birača da bi se obezbijedila jednaka zastupljenost. /U većinskim izbornim sistemima zahtijeva se da veličina biračkog tijela u različitim izbornim jedinicama ne bi trebalo da varira više od 10%. U proporcionalnim izbornim sistemima, veličina biračkog tijela može da varira, ali bi broj predstavnika za svaku oblast trebalo da proporcionalno odgovara veličini biračkog tijela./;
- (3) Princip pravičnosti bi u idealnim uslovima trebalo da obezbijedi jednake uslove svim uče-

snicima u izbornom procesu, ili da bar svim biračima obezbijedi osnovne podatke o svim kandidatima, kao i o osnovnim pitanjima koja oni zastupaju;

- (4) Princip tajnosti može se ostvariti ukoliko glasač glasa sam, u propisno obezbijedenoj glasačkoj kabini, i to tako da se ispunjeni glasački listić ne može vidjeti prije nego se stavi u glasačku kutiju;
- (5) Princip slobode trebalo bi da obezbijedi da građani glasaju po svojoj slobodnoj volji, kao i da budu svjesni da će se njihova prava na slobodno izražavanje, slobodu udruživanja i slobodu zbora unaprijediti pomoću ukupnog izbornog procesa;
- (6) Princip javnosti (otvorenosti) nalaže da izbori budu obavljani u skladu sa zakonom i sa pravnom regulativom koja se ustanovljava na sveobuhvatan i otvoren način. Javnost procesa ograničava mogućnosti za izborne prevare većih razmjera, stoga bi prebrojavanje glasova trebalo da bude otvoreno i podložno provjeri od nivoa biračkog mjesta do izbornih tijela na centralnom nivou, i
- (7) Princip odgovornosti nalaže da oni koji su izabrani na vrijeme stupe na dužnost i obavežu se na odgovornost biračkom tijelu.

Relevantni pasusi (6, 7 i 8) Dokumenta sa skupa u Kopenhagenu:

- (6) Države članice izjavljuju da volja naroda, slobodno i iskreno iskazana na periodičnim i regularnim izborima predstavlja osnovu autoriteta i zakonitosti upravljanja. U skladu sa tim, države članice će poštovati pravo svojih građana da učestvuju u procesima upravljanja. One su svjesne svoje obaveze da brane i štite, u skladu sa svojim zakonima, svoja međunarodna opredjeljenja, demokratski poredak slobodno ustanovljen voljom naroda protiv radnji pojedinaca, grupa i organizacija koji su uključeni u terorističke akcije i nasilje čiji je cilj rušenje tog poretka ili poretka druge države članice;
- (7) Da bi obezbijedile da će volja naroda poslužiti kao osnova autoriteta vlasti, države članice će:
  - (7.1) održavati slobodne izbore u razumnim intervalima, kako je utvrđeno zakonom;
  - (7.2) omogućiti da bar na jednom nivou Parlamenta sva mjesta budu slobodno birana voljom građana;

- (7.3) garantovati opše i jednako pravo glasa svim građanima koji su stekli zrelost;
- (7.4) obezbijediti da se glasa tajnim glasanjem ili nekom drugom slobodnom procedurom glasanja i da se glasovi prebrojavaju i prenose tačno, a da se zvanični rezultati objavljuju;
- (7.5) poštovati pravo građana da nastoje da steknu političke ili javne funkcije, kao pojedinci ili predstavnici političkih partija ili organizacija, bez disriminacije;
- (7.6) poštovati pravo pojedinaca ili grupa da osnivaju, potpuno slobodno, svoje sopstvene političke partije ili druge političke organizacije i da za takve političke partije i organizacije obezbijede neophodne zakonske garancije da bi im omogućili da se međusobno nadmeću na osnovu jednakog tretmana pred zakonom i vlastima;
- (7.7) obezbijediti da zakon i državna politika omogućuće da se politička kampanja sprovodi u fer i slobodnoj atmosferi u kojoj ni administrativni postupci, nasilje, niti zastrašivanje neće spriječiti partije i kandidate da slobodno iskažu svoje stavove i ocjene, niti onemogućiti građane da za te stavove i ocjene saznaju i o njima diskutuju ili da glasaju bez straha da će im se zbog toga nauditi;
- (7.8) obezbijediti da nema zakonskih ili administrativnih prepreka na putu nesmetanog pristupa medijima na nepristrasnoj osnovi za sve političke grupacije i pojedince koji žele da učestvuju u izbornom procesu;
- (7.9) obezbijediti da kandidati koji dobiju potreban broj glasova u skladu sa zakonom na vrijeme preuzmu dužnost i da im se dozvoli da ostanu na toj dužnosti dok im mandat ne istekne ili dok se ne okonča na drugi način propisan zakonom i u skladu sa demokratskim parlamentarnim i ustavnim procedurama.
- (8) Države članice smatraju da prisustvo posmatrača, kako stranih, tako i domaćih, može da poboljša izborni proces u državama u kojima se izbori održavaju. One stoga pozivaju posmatrače iz bilo koje druge države članice OEBS i bilo kojih odgovarajućih institucija i organizacija koje žele da nadgledaju tok nacionalnih izbora. Oni će takođe nastojati da olakšaju sličan pristup izbornom procesu koji se održava na nižim nivoima. Takvi posmatrači se obavezuju da se neće miješati u izborne procedure.

## 1.3.1 KODEKS DOBROG VLADANJA U IZBORNIM PITANJIMA

### /SMJERNICE I OBRAZLOŽENJE/

Slijedeći osnovne principe sadržane u Kopenhaskom dokumentu, uslijedili su i drugi akti koji se „bave“ izborima i izbornim procesom. Među najznačajnijim,<sup>1</sup> bez sumnje, spada i dokument pod imenom „Kodeks dobrog vladanja u izbornim pitanjima – smjernice i obrazloženje“.

Dokument je usvojen na 52. sjednici **VENECIJANSKE KOMISIJE**, u sjedištu Komisije, Veneciji 18-19. oktobra 2002. godine. U uvodnom obrazloženju ovog dokumenta naglašeno je da:

„Stalni odbor Parlamentarne skupštine, u ime Skupštine, 8. novembra 2001. godine usvojio je Rezoluciju 1264 pozivajući Venecijansku komisiju da:

1. osnuje radnu grupu, sastavljenu od predstavnika Parlamentarne skupštine, CLRAE i po mogućstvu drugih organizacija sa iskustvom u ovoj oblasti, koja bi se bavila problemima izbora kao redovnom aktivnošću;
2. da izradi kodeks prakse za izborna pitanja, koji bi, između ostalog uzeo u obzir i preporuke date u prilogu obrazloženja uz izvještaj na kom se zasniva ova rezolucija (Dok. 9267), pod uslovom da ovaj kodeks obuhvati pravila o predizbornom periodu, samim izborima i periodu neposredno poslije izbora;

<sup>1</sup> „Uloga međunarodnih organizacija u praćenju izbora i određivanju minimuma standarda da bi se oni smatrali demokratskim započela je aktivnostima OUN u procesu sticanja samostalnosti bivših kolonija širom Afrike, Azije i Latinske Amerike. Početkom tranzicije bivših socijalističkih država sve više jača uloga OEBS-a i Saveta Evrope. Šta je minimum da bi se određeni izborni procesi smatrali demokratskim, šta nacionalna izborna zakonodavstva moraju propisati u izbornom pravu da bi izborne institucije bile saglasne međunarodnim demokratskim standardima, utvrđeno je u dva dokumenta obavezujućim stavovima OEBS-a i Kodeksu Venecijanske komisije. Oba dokumenta prvenstveno pažnju posvećuju garantovanju opšteg, jednakog neposrednog i tajnog biračkog prava; formiranju izbornih organa na takav način da u njima učestvuju svi izborni akteri; ravnopravnom pristupu medijima; brzom i transparentnom procesu utvrđivanja rezultata i njihovog objavljivanja; finansiranju izbornih kampanja i zaštiti biračkog prava. Uočljiva je tendencija unifikacije izbornih sistema i stvaranje mreže organizacija koje se bave posmatranjem izbornih procesa, tako da možemo govoriti o pravoj industriji posmatračkih izbornih misija.“

Izvor: M. Jovanović - <http://scindeks.nb.rs/article>

3. u mogućem obimu, sačini kompilaciju osnovnih principa evropskih izbornih sistema tako što bi koordinirala, standardizovala i razvijala tekuća i buduća istraživanja i aktivnosti. Kao srednjoročni cilj, posebno odjeljenje bi analiziralo podatke koji se sakupe o evropskim izborima.

Smjernice koje dajemo predstavljaju konkretan odgovor na tri aspekta rezolucije. Njih je usvojio Savjet za demokratske izbore – zajednička radna grupa uspostavljena rezolucijom Parlamentarne skupštine koja je donijeta na njenom drugom zasjedanju (3. jula 2002), a potom i Venecijanska komisija na svojoj 51<sup>st</sup> sjednici (5-6. jul 2002). **Ove preporuke se zasnivaju na osnovnim principima evropskog izbornog nasljeđa i, prije svega, one predstavljaju suštinu pozitivne prakse u izbornim pitanjima.**“ (naglasio: V. P.)

*Segmenti smjernica i obrazloženja obuhvaćenih Kodeksom biće interpretirani u okviru odgovarajućih tematskih cjelina u udžbeniku (pritom ćemo koristiti skraćenicu VK - SiO).*

Inače, Evropska komisija za demokratiju putem zakona, poznatija kao **VENECIJANSKA KOMISIJA**, je savjetodavno tijelo Savjeta Evrope za ustavna pitanja. Osnovana 1990, Komisija je odigrala vodeću ulogu u usvajanju ustava koji su u skladu sa standardima ustavnog nasljeđa Evrope.

Prvobitno zamišljena kao sredstvo za hitne ustavne inženjeringe, Komisija je postala međunarodno priznata nezavisna pravna think-tank organizacija.

Osnovni zadatak Komisije je da doprinosi širenju evropskog ustavnog nasljeđa, na osnovu kontinuiteta temeljnih pravnih vrijednosti.

Venecijanska komisija je sastavljen od „nezavisnih eksperata koji su postigli izuzetne rezultate u radu u demokratske institucijama, ili, pak, dali zapažen doprinos unapređenju prava i političke nauke“.

Rad Evropske komisije za demokratiju putem zakona ima za cilj održavanje tri potporna principa ustavnog nasleđa Evrope: (1) demokratije; (2) ljudskih prava i (3) vladavine prava. Komisija se, na taj način, smatra jednim od kamena temeljaca Savjeta Evrope. Shodno tome, Komisija radi u četiri ključne oblasti. To su:

- Izrada ustava;
- Izbori i referendum, političke stranke;
- Saradnja sa ustavnim sudovima i ombudsmanima, i
- Transnacionalne studije, izvještaji i seminari.

Povodom razumijevanja mjesta i uloge Venecijanske komisije, nužno je imati na umu da razliku između Savjeta Evrope i Savjeta Evropske unije. Naime, Savjet Evrope - CoE (engl. *Council of Europe*, fr. *Conseil de l'Europe*) je regionalna međunarodna organizacija evropskih zemalja, čije se sjedište nalazi u Palati Evrope (fr. *Palais de l'Europe*), u Strazburu, na granici Francuske i Njemačke.

Svrha Savjeta Evrope ogleda se u ostvarenju osnovnih ličnih i demokratskih prava i sloboda u Evropi, a najvažniji akti su donošenje Evropske konvencije o ljudskim pravima (1950.) (engl. *European Convention on Human Rights*) i uspostavljanje Evropskog suda za ljudska prava (eng. *European Court of Human Rights* - 1998), kao stalnog sistema pravne zaštite (Protokol br. 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima). Savjet Evrope ima 47 članica, koje su istovremeno i potpisnice Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Iako je organizacija nadnacionalnog i evropskog karaktera, Savjet Evrope ne pripada institucijama Evropske unije, nije Evropski savjet ni Savjet Evropske unije. Članstvo u Savjetu Evrope nije uslovljeno članstvom u Evropskoj uniji, mada su sve zemlje Evropske unije učlanjene u Savjet Evrope.

#### **Parlamentarna skupština Savjeta Evrope:**

- Parlamentarna skupština je jedno od dva glavna tijela ustanovljena Statutom Savjeta Evrope i odslkava glavne političke tokove u država-

ma članicama. Skupština vidi sebe kao vodeću snagu u širenju evropske saradnje na sve demokratske države širom Evrope.

- Parlamentarna skupština Savjeta Evrope je prva evropska skupština u istoriji našeg kontinenta. Sastavljena od delegacija iz preko 40 nacionalnih parlamenata, ona je skupština sa najširoom bazom u Evropi.
- Skupština ima slobodu da sama određuje svoj plan rada i bavi se temama od tekućeg ili potencijalnog značaja, uključujući tu i probleme savremenog društva i aspekte međunarodne politike.
- Rasprave u Skupštini određuju bitne smjernice za aktivnosti Komiteta ministara i međuvladinog sektora Savjeta Evrope, a utiču i na vlade kada ih članovi prenesu u svoje parlamente.
- Istorijski događaji u Srednjoj i Istočnoj Evropi s početka 1990-tih godina postavili su Skupštini jedinstveni izazov kako pomoći da se te države vrate u zajednicu evropskih demokratija, odnosno kako podstaći istinsku parlamentarnu saradnju među svim evropskim narodima. Na taj način skupština doprinosi izgradnji velike Evrope bez podjela.
- Status specijalnog gosta koji je Skupština ustanovila 1989. godine omogućio je delegacijama iz pluralističkih demokratija Srednje i Istočne Evrope da prisustvuju plenarnim sjednicama i sastancima komiteta i prije nego što su te države postale punopravne članice Organizacije. Kontakti i razmjene koji su na taj način uspostavljeni, omogućili su proces demokratizacije u tim zemljama i olakšali njihovo pristupanje Savjetu Evrope.
- Tristotinetriest poslanika Parlamentarne skupštine i isto toliko njihovih zamjenika su birani ili postavljeni od strane nacionalnih skupština iz redova njihovih poslanika. Svaka zemlja daje između 2 i 18 predstavnika, zavisno od broja stanovnika. Sastav delegacija iz država je takav da odslkava realan odnos političkih partija, odnosno grupa u njihovim skupštinama.
- Skupština se sastaje kvartalno (četiri puta godišnje) u trajanju od sedam dana za plenarne sjednice, u Palati Evrope u Strazburu. Sjednice su otvorene za javnost. Održavaju se takođe i prolječni sastanci u jednoj od država članica.
- Rad skupštine pripremaju specijalizovani ko-



miteti koji se bave poslovima iz oblasti politike, prava i ljudskih prava, socijalne politike, zdravstva, porodice, kulture, nauke, obrazovanja i životne sredine, poljoprivrede, ekonomije, razvoja, migracija, izbjeglica i demografije, ravnopravnosti žena i muškaraca, kao i o poštovanju dogovorenih obaveza od strane država članica.

- Počev od 1989. godine, Skupština pomaže u saniranju kriza širom Evrope. U njoj se političke debate često zasnivaju na nalazima proisteklim iz neposrednih posjeta i kontinuiranog dijaloga sa dotičnim zemljama. Na ovaj način Skupština učvršćuje političku ulogu Saveta Evrope.
- Predstavnici Skupštine idu u redovne posjete na lice mjesta u razne djelove Evrope kako bi sakupili neposredne informacije i sastavili izvještaje za Skupštinu, **preduzeli posmatranje izbora** (naglasio: V.P.) i angažovali se u parlamentarnoj diplomatiji.
- Tekstovi koje Skupština usvoji pružaju značajne smjernice za rad Komiteta ministara, za vlade, parlamente i političke stranke država, kao i za druge važne segmente društva. Skupština je takođe inicirala mnoge međunarodne ugovore, poznate kao evropske konvencije, i druge pravne instrumente, stvarajući time temelj za jedan istinski evropski pravni sistem.
- Napokon, važno je imati u vidu razliku između Parlamentarne skupštine i Evropskog parlamenta, Naime dok se Parlamentarna skupština sastoji od predstavnika iz parlamenata država članica Savjeta Evrope koji se biraju ili postavljaju od strane samih nacionalnih parlamenata, Evropski parlament obuhvata direktno izabrane predstavnike država članica Evropske unije.

Više informacija o Parlamentarnoj skupštini Savjeta Evrope vidjeti na: <http://assembly.coe.int>



# IZBORNI SISTEMI

2



## 2.1 EVOLUCIJA PRIMJENE OPŠTIH PRINCIPA U SISTEMU IZBORA ZA PREDSTAVNIČKU VLAST ZA CENTRALNE ORGANE PREDSTAVNIČKE VLASTI

Od kada su izbori postali polazna tačka u izgradnji predstavničke vlasti, politička teorija ih svodi na dva osnovna pitanja: (1) ko ima pravo da učestvuje u izboru parlamenta i (2) kako se to pravo ostvaruje (J. Đorđević, 1972:616), odnosno na opredjeljenja:

- ograničeno/cenzurisano ili opšte i jednako pravo glasa;
- neposredno ili posredno pravo glasa, i
- tajno ili javno glasanje.

### 2.1.1 OGRANIČENO, OPŠTE I JEDNAKO PRAVO GLASA

Od proklamacije do realizacije ideja koje mogu radikalno mijenjati odnose moći, uticaja i pozicije određenih društvenih struktura, obično se ne dolazi ni brzo ni jednostavno. Takav slučaj je i sa principom opšteg prava glasa. Zapravo, period evolucije ustanovljavanja ovog demokratskog načela u praksi, kao što je to uostalom i slučaj sa procesom razvoja demokratije, traje još uvijek.

Znameniti konstitucionalista **Karl Fridrih** tim povodom konstatuje: „... zahtijevajući univerzalno pravo glasa za muškarce i žene; jednako učešće svih klasa, posebno radničke, u političkom životu, i eliminisanje rasne i religiozne diskriminacije, demokratija u najužem smislu riječi se lagano širila tokom devetnaestog vijeka, i faktički još nije dostigla kulminaciju.“ (Carl J. Friedrich, 1974:35-36)

„Naglo uvođenje opšteg prava glasa u dotle nepostojeći institucionalni kontekst moglo je, po dosta rasprostranjenom mišljenju, voditi u slepu ulicu. Smatra se da upravo zato što do opšteg prava glasa u Evropi i Sjedinjenim Državama u prošlom veku (misli se na XIX v. - prim.V.P.) nije došlo odjednom, demokratske snage su se lakše postepeno uključivale u klasične forme predstavničke vladavine. Ali, obrnuto, pod pretpostavkom dugog odlaganja uvođenja opšteg prava glasa može doći do ugrožavanja postojanosti jednog režima. To je bio slučaj julske monarhije u Francuskoj.

U svetlosti tog slučaja pitanje je sažeo Prevo-Paradol u *La France nouvelle*, ne bez izvjesnog cinizma: *Težnja jednog demokratskog društva je da prihvati pre ili kasnije opšte pravo glasa svih svojih građana; ali do tog neizbežnog proširivanja prava glasa može doći s mudrom sporošću, prateći napredak prosvetelosti, ili može doći iznenada u ubrzanom hodu pod udarom revolucija (... Ali) te suviše vidljive nezgode prerano datog ili stečenog opšteg prava glasa imaju i svoje dobre strane. Prva je što izborno telo, iako poslušno dopušta da ga vlast vodi, stiče osećanje svoje snage (... ) i shvata kako su materijalne revolucije koliko nepotrebne toliko i zlokobne, pošto narodna volja može zakonito savladati sve prepreke.*

*Opšte pravo glasa ima i tu prednost da se ništa više od toga ne može ni izmisliti ni predložiti da bi se pridobila narodna mašta, te agitatori ne mogu zahtevati nikakvo radikalnije sredstvo za saznavanje volje najvećeg broja. Opšte pravo glasa je, dakle, u tom pogledu pomoć materijalnom redu i javnom miru,*

Ograničeno, odnosno cenzurisano biračko pravo označava biračko pravo iz kojega su zakonski isključene cijele polne, vjerske, etničke, rasne, statusne odnosno socijalne skupine građana ili je njihov pristup biračkom pravu zakonski uslovljen ispujavanjem posebnih uslova.

Istorijski najmasovniji oblik ograničenog/cenzurisanog biračkog prava temeljio se polnom cenzusu koji je iz prava glasa isključivao sve žene. Rasni cenzus isključivao je po pravilu iz biračkog prava nebijelo stanovništvo - najduže se zadržao u Južnoafričkoj Republici u kojoj su prvi slobodni izbori zasnovani na opštem i jednakom pravu održani tek 1994. godine. Etnički i vjerski cenzus najčešće pogađa manjine, npr: Aboridžini, australijsko domorodačko stanovništvo steklo je pravo glasa tek 1962. godine, dok su na Filipinima iz biračkog prava do 1935. godine bili isključeni svi nehrišćani, naročito muslimani.

Socijalno diferenciranje u pogledu ostvarivanja biračkog prava najčešće se provodilo pomoću imovinskog i/ili obrazovnog cenzusa. Imovinski cenzus zakonski je uslovljavao sticanje biračkog prava posjedovanjem vlasništva nad zemljištem, nekretninama i poslovima - plaćanjem određenog

godišnjeg poreza na imovinu ili prihode (poreski cenzus) i sticanjem određene visine godišnjih prihoda (dohodovni cenzus).

Ovaj oblik cenzusa obrazlagan je tvrdnjama da su za dobrobit zemlje prirodno najzainteresovaniji oni koji posjeduju neko privatno vlasništvo, odnosno da samo materijalna nezavisnost garantuje političku nezavisnost. Obrazovni cenzus isključivao je iz biračkog prava nepismene - pismenost se smatrala temeljnom pretpostavkom savjesnog političkog odlučivanja, „suverenost razuma“, odnosno „vladavinu najrazboritijih, najodgovornijih te time i najboljih“. (M. Kasapović)

Moderno biračko pravo, prema teoretičaru **S. Rokkanu** razvijalo se kroz pet faza: (1) predrevolucionarna faza, u kojoj je uslov političkog državljanstva bilo članstvo u nekom staležu; (2) faza cenzusnog režima u kojoj je biračko pravo bilo ograničavano različitim pravnim i materijalnim uslovima-preprekama; (3) faza proširenog biračkog prava muškaraca u okviru pluralnog biračkog prava, odnosno kurijskog biračkog prava; (4) faza poopštavanja biračkog prava za muškarce, i (5) faza ozakonjenja biračkog prava za žene i snižavanja dobnog cenzusa.

## 2.1.2 VELIKA BRITANIJA – *Britanska izborna evolutivnost* –

Razvoj izbornog - biračkog prava u engleskoj istoriji moguće je podijeliti na tri faze:

**Prva faza** počinje u kasnom srednjem vijeku i traje do početka XIX vijeka, odnosno do velikih izbornih reformi. U ovoj fazi valja razlikovati dvije etape: jedna se proteže do početka druge polovine XVIII vijeka, a druga od tada do početka XIX vijeka.

**Druga faza** traje od početka XIX vijeka i traje do druge polovine XX vijeka. Ova faza obilježena je velikim izbornim reformama i borbom za uspostavljanje moderne demokratije i izbornog sistema.

**Treća faza** traje od druge polovine XX vijeka do današnjih dana, a karakteriše je konačno oblikovanje i usavršavanje izbornog sistema.

Kao što je već istaknuto, iako parlament prethodi instituciji izbora, u kontekstu razvoja parlamentarnih ustanova može se reći da su parlament i izbori, na izvjestan način sudbinski povezani. Najbolji primjer za ovu tvrdnju, naravno, veže se za kolijevku parlamenta i parlamentarizma, za Englesku.

Tako, po nekim autorima, princip parlamentarne reprezentacije započinje pismom **kralja Johna** svojim šerifima 1213. godine. U pismu je bilo poručeno da po „četiri viteza“ iz njihovih srezova dođu kod kralja „kako bi razgovarali o poslovima kraljevstva“.

Međutim, kako u kraljevom pismu nije bilo ni pomena o bilo kakvoj vrsti izbora ovih vitezova, to drugi autori smatraju da je tek 1295. godine došlo

do primjene izbora u kontestu u kojem mi govorima o ovoj instituciji. Radi se o pozivu za tzv. **Model Parlament**, koga je uputio **kralj Edvard I**, izvjesno je da su udareni temelji nešto šire parlamentarne reprezentacije.

Naime, na ovaj skup odnosno parlament su pozvani: lordovi, i to ličnim pismima; po dva viteza iz svakog sreza; po dva građanina iz svakog grada; po dva građanina iz šire gradske sredine, i biskupi.

Pozivi su upućeni uz maksimu rimskog imperatora **Justinijana**: QUOD OMNES TANGIT AB OMNIBUS APPROBATUR (*Ono što se tiče svih, treba da bude prihvaćeno od svih*).

leži u činjenici da se tzv. rezidencijalni uslov za izbor pominje prvi put u zakonskoj formi.

U isto vrijeme pravo glasa ograničeno je na lica koja imaju svojinu na slobodnu zemlju ili čisti dohodak najmanje 40£ godišnje.

Prvi zahtjev da se uvede pravo glasa za sve odrasle iznesen je u parlamentu **1647.** godine. Tome se oštro suprostavio Kromvel, čije mišljenje je bilo da pravo glasa koje nije bazirano na svojini, vodi konfiskaciji imovine većine od strane manjine. No, i pored toga, baš uz ime ovog veoma moćnog čovjeka svog doba u istoriji engleske izborne evolutivnosti veže se i proces širenja biračkog prava.



**John of England**  
(1167-1216)



**Edvard I King of England**  
(1239-1307)



**Oliver Cromwell**  
(1599-1658)

No, kako ni u ovom slučaju nema detaljnijih podataka o načinu (metodu) izbora pozvanih već se izrečena konstatacija o karakteru parlamentarnih ustanova zasniva, prije svega na širenju kruga pozvanih koji treba da raspravljaju „o poslovima kraljevstva“, to i dalje ostaju validnim ocjene da se ne može govoriti o izborima kao instituciji - instituciji za sebe i po sebi.

Uz stalne prigovore da se izbor, prije svih, vitezova ali i građana odvija pod velikim uticajem moćnika uz isto tako velike zloupotrebe tekle su brojne rasprave na temu parlamentarnog predstavljanja u Engleskoj kako tog, tako i perioda u naredna dva vijeka.

Zakon iz **1413.** godine počiva na načelu da građani mogu birati, a vitezovi mogu biti birani, ako su nastanjeni u mjestu gdje se vrši izbor. Značaj zakona

Tako se kaže, da su prvi značajniji rezultati borbe za širenje biračkog prava pojavljuju **1653.** godine u tzv. Instrumentu vladanja (**The Instrument of Government**), aktu poznatijem kao **Kromvelov ustav**, na osnovu koga je, kao posljedica uticaja pokreta levelera, odnosno političko-pravnih ciljeva puritanske revolucije, doista i došlo do širenja biračke mase u Engleskoj. No, o kakvim granicama biračkog prava se radilo uoči uvođenja ovog akta najbolje svjedoči, kao što ćemo vidjeti, praksa izbora gotovo dva vijeka nakon toga.

Idući hronološkim redom, **1689.** godine *Deklaracijom o pravima* (**Bill of Rights**) proglašava se da „izbori članova parlamenta treba da budu slobodni“. Međutim, i pored izvjesnih oscilacija i nadgornjavanja, Kromvelovo shvatanje je bilo vladajuće narednih dvjesto godina.



Naime, sve do **Prve izborne reforme (1832)**, za sticanje prava glasa bio je propisan visoki imovinski cenzus zbog čega je krajem sedamnaestog vijeka svega 400.000 građana moglo da se koristi njime. Prvi reformski zakon donio je kapitalne promjene u dotadašnjem sistemu izbora: Prvo, izvršena je preraspodjela parlamentarnih mjesta. Pedesetšest tzv. trulih grofovija je izgubilo pravo da biraju; trideset grofovija su smanjile broj predstavnika sa dva na jedan; dvadeset dvije nove grofovije su dobile po dva člana; reprezentacija srezova je povećana. Drugo, proširivanjem prava glasa veliki dio srednje klase je dobio biračko pravo. Treće, uveden je birački spisak kao uslov za glasanje. Istovremeno, na političkoj sceni pojavljuju se Liberalna i Konzervativna stranka.

Istovremeno, Prvi reformski zakon je proširio biračko tijelo za 500.000 birača. Nakon donošenja ovog zakona proces reforme izbornog prava teкао je u narednom periodu bržim tempom, tako da se već **1838.** godine u dokumentu usvojenom 8. maja poznatom pod imenom Narodna povelja (**People Charter**) artikulišu sljedeći zahtjevi: (1) Pravo glasa za odraslu mušku populaciju; (2) Tajno glasanje; (3) Približno ista veličina izbornih jedinica; (4) Jednogodišnji mandat parlamenta; (5) Uklanjanje svojinskih kvalifikacija za članove parlamenta; (6) Plaćanje članova parlamenta; (7) Plaćena izborna administracija; (8) Generalni izbori treba da budu održani istoga dana; (9) Uklanjanje pluralnog votuma (jednako pravo glasa), i (10) Uklanjanje određenih diskvalifikacija za izbore.

Snažna agitacija za ove zahtjeve uspjela je da izbori stavljanje ovog predloga na dnevni red Donjeg doma. Iako predlog nije prošao (imao je 49 glasova za) samo njegovo pojavljivanje u parlamentu označava jednu veoma važnu tačku u procesu evolucije izbornosti u Velikoj Britaniji. Osnovni prigovori koji su, kao argumenti uzeti u obzir kod većine članova ovog doma parlamenta, i dalje su bili smješteni u ravan načela da pravo glasa nije prirodno i inherentno pravo građana, već nešto što je dato zakonima i institucijama određene zemlje i ostaje na snazi dotle dok se smatra da to doprinosi boljoj vladi. Zapravo, jedna od najspornijih tačaka bio je zahtjev za opštim pravom glasa - prvo odraslih muškaraca, a zatim i žena.

Ipak, jednom započeti proces teško je zaustaviti. Tako je redefinisanjem uslova za dobijanje statusa birača - cenzusa došlo do širenja prava glasa ali je

ono i nakon **Druge i Treće izborne reforme (1867. i 1884.** godine) ostalo nedostupno mnogim podanicima Krune. Između ove dvije reforme broj stanovnika na koji je dolazio po jedan birač smanjen je sa 12 na 7, odnosno 28,5% ukupnog odraslog stanovništva i oko 88% odraslih muškaraca.

Zahvaljujući izmjenama svojinskog cenzusa, zahtjevanog od strane čartista, **1858.** godine stvoreni su uslovi da se Reformskim zakonom (**Reform Act**) iz **1867.** godine biračko pravo proširi na novih 1.000.000 birača.

- Od **1868.** godine odluke o spornim izbornim rezultatima u izornoj jedinici donose sudije (of the Queens Bench) koji mogu poništiti izbore ukoliko smatraju da su bili neregularni.
- **1872.** godine donešen je Zakon o glasanju (**The ballot Act**) kojim se uvodi tajno glasanje.
- **1883.** godine donešen je Zakon o sprječavanju korupcije i ilegalne prakse (**Corrupt and Illegal Practices Prevention Act**). Ovim zakonom ograničavaju se troškovi i izdaci za izbore koje su smjeli učiniti poslanički kandidati, o čemu su isti imali javno položiti račun. Zakon propisuje strožije kazne za taksativno nabrojane izborne prekršaje.
- Zakonom iz **1884.** godine svi oni koji imaju imovinu, zemlju ili kuću dobili su pravo glasa. Biračko tijelo je na taj način uvećano još za 2.000.000 birača.

Napokon, sistem opšteg prava glasa u Velikoj Britaniji ustanovljen je tek nakon izborne reforme iz **1918.** godine (**Četvrta izborna reforma**), i to za muškarce sa 21 godinom i za žene sa 30 godina starosti.

Praktične posljedice ovakvog rješenja ogledale su se u tome što se biračka masa muškog dijela stanovništva Engleske sa 8.357.000 povećala na 10.449.820, dok je u biračke spiskove bilo upisano i 7.831.538 žena birača. Ovaj odnos bi naravno bio posve drugačiji da su i muškarci i žene izjednačeni i u pogledu starosne granice koja je propisana za sticanje biračkog prava. Očigledno, toliku promjenu tradicionalna Engleska nije mogla istrpjeti u jednom naletu.



Istovremeno Zakonom iz ove godine prihvaćen je zahtjev da se izbori održavaju istoga dana. Značaj ove zakonske odredbe proističe iz činjenice da je pluralni votum još uvijek na snazi.

Nejednak položaj žena birača u Engleskoj ukinut je 1928. godine posljednjom, **Petom izbornom reformom** kojom je opšte pravo glasa napokon konstituisano kao jedno od elementarnih građanskih prava. Međutim, i nakon toga preostale su izvjesne nejednakosti, praktično anomalije, poput dvostrukog brojanja glasova fakultetski obrazovanih i zemljoposjednika koje se, nakon pobjede laburista, uklanjaju tek 1948, odnosno izbornim zakonima

iz te i naredne - 1949. godine (**Representation of the People Acts**). Istovremeno, tada su ukinute i preostalih 18 dvomandatnih odnosno jedna tromandatna izborna jedinica.

Inače, što se tiče veličine izbornih jedinica, do 1832. godine dvomandatne izborne jedinice bile su preovladajuća praksa. U periodu 1867-1885. bilo je trinaest tromandatnih i četvoromandatnih parlamentarnih, gradskih i sreski izbornih jedinica. Zakon iz 1888. godine (**Local Government Act**) propisao je da svaka izborna jedinica daje po dva predstavnika. Danas su sve izborne jedinice jednomandatne.

### 2.1.3 FRANCUSKA – Francuski izborni radikalizam –

Francusko iskustvo, od proklamovane ideje do uvođenja opšteg prava glasa, razlikuje se od engleskog (*Britanska izborna evolutivnost - Francuski izborni radikalizam*) utoliko što ga ne karakteriše „pravolinijsko“ kretanje od uže ka široj primjeni. Počev od Narodne skupštine iz 1789. godine do velike izborne reforme 1848. godine, izuzme li se neuspjeli pokušaj da se Ustavom iz 1793. godine uvedu neposredni izbori, opšte biračko pravo za sve punoljetne Francuze bez ikakvih cenzusa i dodatnih uslova, izborni zakon je propisivao različite vrste uslova za sticanje prava glasa.

Naime, donošenju montanjarskog Ustava iz 1793. godine (Ustav je prihvaćen na referendumu; njime je Francuska proglašena republikom „jednom i nedjeljivom“) prethodio je Zakon odnosno **Decret o formiranju nacionalnog konventa** od 10. avgusta 1792. godine. Po ovom zakonu, zadržani su posredni izbori, ali je ukinut materijalni cenzus i propisano je sa svaki Francuz dobija pravo glasa pod uslovima: da je napunio 21 godinu, da ima stalno mjesto boravka od jedne godine i da se izdržava od proizvoda svoga rada. Sluge ni po ovom zakonu nijesu imale pravo glasa, bez obzira na već



Maximilien François Marie Isidore de Robespierre (1758-1794)



Georges Jacques Danton (1759-1794)



Louis-Philippe I (1773-1850)

ustanovljena načela u aktu od kapitalnog značaja za buduće buržoasko društveno-ekonomsko uređenje. Dakako, riječ je o Deklaraciji prava čovjeka i građanina (26. avgust 1789).

Kao ni drugi radikalni akti, ni ovaj Ustav faktički nije doživio svoju primjenu. Ustav Prve republike (od godine III - po termidorskom kalendaru) ponovo afirmiše posredno glasanje, ali je imovinski cenzus znatno smanjen. Međutim, ta vrsta liberalizacije kompenzirana je uvođenjem obrazovnog cenzusa. Sluge su i dalje ostale bez biračkog prava

Francuska se, kako kaže **Slobodan Jovanović** (1990:294) smatra otadžbinom opšteg prava glasa, dok se uz Robespjerovo ime veže prvi predlog (1790. god.) za uvođenje ovog prava u javni život.

Revolucionarne 1848. godine oduševljeni republikanac Renuvje (**Sh. Renouvier**) objavljuje djelo Republikanski priručnik čovjeka i građanina, u kome opšte pravo glasa proglašava „instrumentom svih društvenih reformi“.

Inače, u Francuskoj, za manje od jednog vijeka izvršene su četiri revolucije (1789, 1830, 1848 i 1871), dva državna udara (1799 i 1851), a tri puta su se smjenjivali republikanski i monarhijski oblik vladavine.

Uz to izborni sistem je za vrijeme republike počivao i na posrednim a ne neposrednim izborima koje će uvesti uspostavljena kraljevina **1814.** godine. No, taj nesumljivo demokratski pomak u praksi izbora (**uvedeno je neposredno glasanje**) pratio je izuzetno visoki imovinski cenzus koji se u godinama koje su prethodile kraljevstvu bitno smanjio u korist mnogih građana koji su tako stekli biračko pravo. Visoki imovinski cenzus propisivao je i Ustav iz **1830.** godine u periodu tzv. **Julske monarhije** (doba vladavine Luja-Filipa I, poznatog kao Kralj-Građanin / Roi Citoyen). Takvo rješenje, bez obzira na porast stanovništva Francuske, dovelo je, zahvaljujući materijalnim uslovima, do smanjenja njenog biračkog tijela. Tako je 1817. godine bi-

račko pravo imalo 110.000 građana, 1820. godine - 105.000, 1824. godine - 89.000, a 1827. godine - takođe, 89.000 birača.

Puna primjena opšteg biračkog prava, dakle bez imovinskog cenzusa i drugih posebnih uslova u Francuskoj obezbijedena je nakon drugog velikog revolucionarnog talasa, **1848.** godine. Naravno, to se odnosilo na muškarce, ali ne i na žene. One će to pravo ostvariti tek nakon Drugog svjetskog rata.

„Francuska je bila prva evropska zemlja koja je dala pravo glasa narodnoj masi i prva evropska zemlja koja je pokazala da masovno biračko tijelo ne isključuje mogućnost postojanja autoritarne vlasti. Izborni zakon iz 1848. godine dao je pravo glasa svim muškim građanima starijim od 21 godine, ali je poslije pet godina to isto masovno biračko tijelo ratifikovalo državni udar Luja Napoleona i uspostavljanje Drugog carstva. Umjesto da ograniči biračko tijelo, Napoleon je usavršio nove moderne tehnike da njima manipuliše prekrajanjem izbornih okruga, vještim korišćenjem javnih radova za podršku zvaničnim kandidatima i vršenjem pritiska kroz administrativnu hijerarhiju.

Od Drugog carstva dio kraja drugog svjetskog rata većina biračkog tijela bila je manje-više stabilna. Ono se odjednom više nego udvostručilo kada su 1944. godine pravo glasa stekle žene od 21 i više godina starosti. Biračkim spiskovima je 1974. godine dodato je još 2,5 milona glasača kada je starosna granica za dobijanje prava glasa smanjena na 18 godina. Već 2002. godine Francuska je imala više od 40 milona birača.“ („Komparativna politika danas – Svjetski pregled“, (2009:261).

U svim kasnijim reformama izbornog zakonodavstva Francuske dominiraju pitanja metoda glasanja i raspodjele mandata. Tako je u Trećoj republici (**1875-1940**) postojao većinski uninominalni izborni sistem, osim u periodu 1919-1927. Zakonom od

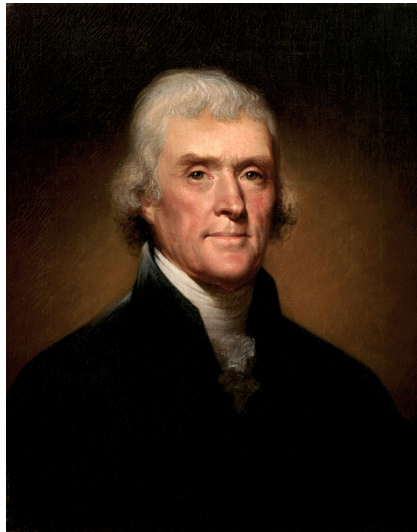
1919. godine uvodi se sistem lista umjesto tradicionalnog metoda pojedinačnog glasanja. Poslije 1927. Francuska se ponovo vraća pojedinačnom glasanju i odgovarajućem metodu raspodjele mandata. Uoči

Drugog svjetskog rata 1939. godine, bilježi se neuspjeh pokušaj uvođenja proporcionalnog metoda, dok se u periodu nakon toga, do današnjih dana primjenjuje većinski - dvokružni izborni metod.

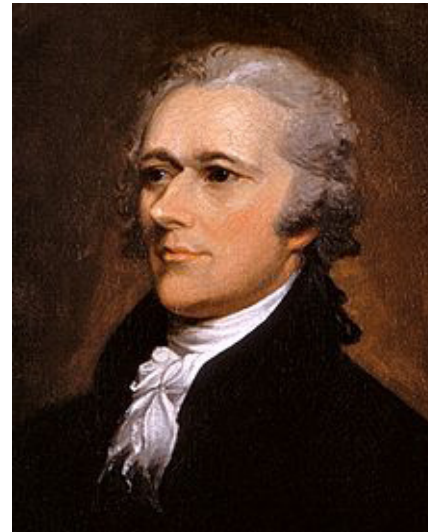
## 2.1.4 SJEDINJE AMERIČKE DRŽAVE – Američki izborni pragmatizam –



**George Washington**  
(1732-1799)



**Thomas Jefferson**  
(1743-1826)



**Alexander Hamilton**  
(1755-1804)

Još jedna velika zemlja sa bogatom demokratskom tradicijom, Sjedinjene američke države, svoje iskustvo sa uvođenjem opšteg biračkog prava pravno iskazuje na sebi svojstven, tradicionalan način - jednostavno i efikasno (*Američki izborni pragmatizam*).

Naime, nakon donošenja Ustava (1787 – usvojen 17. septembra, stupio na snagu 4. marta 1789), u američkoj političkoj istoriji samo su četiri propisa pravno regulisala ovu materiju na nivou Sjedinjenih Država. Zapravo, radilo se o institucionalizaciji procesa širenja biračkog prava odnosno pokušaju da se osigura „... *barem minimalno jedinstvo na tom području i ostvari u praksi opće pravo glasa.*“ (Š.D. Antoljak, 1983:384).

Riječ je o amandmanima br: XV, XIX, XXIV i XXVI.

- Petnaestim ustavnim amandmanom (1870) „... pravo glasa građana Sjedinjenih Država ne mogu ni Sjedinjene Države, niti bilo koja od

država, uskratiti ili ograničiti zbog rase, boje ili ranijeg robovanja“;

- Devetnaestim amandmanom (1920) garantuje se opšte i jednako pravo glasa ženama (pojedine države federacije to su garantovale, ali samo na lokalnom nivou, još sredinom druge polovine XIX vijeka; npr. Vajoming /Wyoming/ je to pravo inaugurisao Ustavom iz 1869. godine);
- Dvadesetčetvrtim amandmanom (1964) zabranjuje se državama da zahtijevaju od birača plaćanje posebnog izbornog poreza kao uslova za upis u birački spisak, i napokon,
- Dvadesetšestim amandmanom (1971) zabranjeno je uskraćivanje prava glasa na osnovu starosne dobi. Starosna granica birača spušta se sa 21 na 18 godina.

Naravno, to ne znači da se pitanje prava glasa u Sjedinjenim Državama nije javljalo u formi u kojoj je ono bilo prisutno i u drugim državama. Naprotiv, uprkos ustavnim zabranama američki izborni sistem nije ukinuo rasnu diskriminaciju, niti je omo-



gućio siromašnijim djelovima stanovništva (bez obzira na boju) da ostvaruje u praksi opšte pravo glasa sve do 1965. godine kada je donesen Zakon o glasačkim pravima (**The Voting Rights Act**).

Naime, pored postojanja imovinskog cenzusa (tzv. **poll-tax**) koji je isključivao, naročito u mnogim južnim državama, prije svih, pripadnike nebijele rase, u istom cilju bila je uobičajena i praksa obrazovnog cenzusa (podrazumijevalo se znanje engleskog jezika, pisanje ili čitanje, ili i jedno i drugo; poznavanje Ustava i sl.; dok je u Alabami uz ove uslove tražena još i „antikomunistička“ zakletva).

Primjera radi, u zakonu Virdžinije iz 1736. godine pravo glasa za izbor legislature (postoje brojni drugi izbori) bilo je ograničeno na lica koja su imala slobodan posjed od 100 jutara, pod uslovom da na njega nije stavljena neka hipoteka, ili 25 jurata sa kućom i plantažom. Stanovnik grada glasao je kao vlasnik neke kuće ili drugog materijalnog dobra. U Džordžiji, Sjevernoj Karolini i Nju Džersiju uslov za biračko pravo bila je odgovarajuća imovina. U Njujorku i Nju Hempširu kvalifikacija je bila izražena u vrijednosti neke imovine. U Pensilvaniji birač je morao raspolagati imovinom u vrijednosti od 50 funti.

Zahvaljujući i imovinskom cenzusu, prema nekim istraživanjima, u kolonijalno vrijeme u SAD broj

potencijalnih birača varirao je od 1/6 do 1/15 stanovništva i da je proporcija stvarnih birača varirala u istom rasponu.

Moguće da je praksa **obrazovnog cenzusa** našla uporište u učenju jednog od rodonačelnika rano-liberalizma Mila koji je smatrao „... posve nedopustivim da bilo ko sudjeluje u izborima ko ne zna čitati, pisati i ... izvesti opšte aritmetičke operacije. Bilo bi lako od svakoga ko bi se došao registrovati tražiti da u prisustvu bilježnika prepíše rečenicu iz neke engleske knjige i izvede zbrajanja po pravilu trojnom“. (J. St. Mill, 1985:95)

Značajni koraci u procesu oslobađanja ili omekšavanja nekih ograničenja biračkog prava činjeni su zamjenom svojinskih kvalifikacija sa poreskim kvalifikacijama. Prva se odvažila na to Južna Karolina 1778, a zatim je slijede Džordžija 1789, Delaver 1792, Merilend 1810, Konektikat 1818, Masačusets 1821, itd. Zadnja u nizu transformacija te vrste bila je Virdžinija - 1850. godine. Krajem građanskog rata 1865. godine nestaju ograničenja imovinskog (svojinskog i poreskog) cenzusa.

No, kako je ova druga vrsta cenzusa mogla biti i razlog eliminacije pripadnika bijele rase, uvedena je tzv. **djedovska klauzula**. Njome se obrazovni cenzus nije primjenjivao u slučaju kad je potencijalni birač, ili pak njegov predak, imao pravo glasa

Zaokupljen problemima tiranije većine **Tokvil** (Alexis de Tocqueville) u svom kapitalnom djelu „O demokratiji u Americi“, navodi ilustrativan primjer kako je pravo glasa Crnaca doživljavano u praksi.

„Jednoga dana rekao sam jednom stanovniku Pensilvanije: „Objasnite mi, molim vas, kako to da u jednoj državi koju su osnovali kvekeri i koja je na glasu sa svoje tolerancije, oslobođenim Crncima nije dozvoljeno da vrše građanska prava. Plaćaju porez, nije li pravo i da glasaju?“ - „Bila bi uvreda za nas“, odgovorio mi je, „ako biste mislili da su naši zakonodavci doneli tako grubo nepravednu i netolerantnu odluku.“

„Znači Crnci kod vas imaju pravo glasa?“ - „Dabogme.“ - „Pa kako to da jutros, na skupu birača, nisam video ni jednog?“ - „Nije za to kriv zakon“, reče mi Amerikanac, „Crnci, istina, imaju pravo da se pojave na izborima, ali se dragovoljno uzdržavaju.“ - „To je velika skromnost s njihove strane.“ - „O, ne bi oni odbijali da dođu, nego se boje da ih ne zlostavljaju. Kod nas se ponekad dešava da zakonu nedostaje snage, ako ga većina ne podržava. A većina je puna najdubljih predrasuda prema Crncima, pa predstavnici vlasti ne osećaju dovoljno snage da im garantuju prava koja im je dao zakonodavac.“ - „Zaboga! Zar većina koja ima preimućstvo da im propisuje zakon, hoće da

na dan 1. januara 1867. godine., dakle prije proklamovane zabrane (XV Amandman, potvrđen je 3. februara 1870. god.) diskriminacije prava glasa na osnovu „... rase, boje ili prethodnog ropstva.“

Naravno, i u SAD, kao i drugim zemljama, bez obzira na dostignuti nivo demokratije i pravne uređenosti države uvijek postoji raskorak između proklamovanog i stvarnog, između norme i života. Tako i u domenu ostvarivanja prava glasa, ustavom proklamovanih načela nijesu automatski provođenja u praksi. Iz tog razloga zakonodavac (savezni) je bio prinuđen da pojedine probleme reguliše posebnim aktom:

- Zakonom o biračkim pravima (**Voting Rights Act**) od 1965. godine, kao i serija kasnije donesenih zakona kojima



**Alexis-Charles-Henri Clérel de Tocqueville**  
(1805-1859)

je vršeno osnaženje ili proširivanje ovog zakona (1970,1975,1982,1993) federacija preuzima obavezu registracije birača ukoliko postoje dokazi da je njihovo pravo registracije u birački spisak uskraćeno.

Istovremeno ovaj zakon zabranjuje upotrebu testova pismenosti za kvalifikaciju za glasanje na bilo kojem nivou, od federacije, preko država do lokalne zajednice, kako na primarnim tako i na generalnim izborima.

Zakonom od 1975. godine produžava se važnost prethodnog zakona, uz druge dopune i izmjene (građani se eksplicitno oslobađaju obaveze da znaju da čitaju, pišu ili govore engleski, kao uslova za sticanje biračkog prava), na još 7 godina, a zakonom od 1982. godine na narednih 20 godina.

## 2.1.5 KNJAŽEVINA / KRALJEVINA CRNA GORA

Mada, u to vrijeme uobičajena praksa uvođenja imovinskog cenzusa kao uslova za uživanje aktivnog biračkog prava nije bila ustanovljena Ustavom i izbornim zakonima Knjaževine Crne Gore. Zakonima o izboru narodnijeh poslanika propisano je da „Svaki crnogorski državljani, koji je navršio 21 godinu, ima pravo glasa pri biranju poslanika za Narodnu Skupštinu, bez obzira na to koliko plaća dacije“.

Liberalizam ove norme proisticao je, prije svega, iz opšte ekonomske situacije u Crnoj Gori tog doba, koja je bila takva da bi uvođenjem imovinskog cenzusa za uživanje prava glasa najvišem predstavničkom tijelu Knjaževine oduzelo atribut narodnog.

Međutim, kad je u pitanju pasivno biračko pravo, takođe na osnovu Ustava (čl.53.), bio je propisan imovinski cenzus koji je iznosio 15 kruna (per-

pera) godišnje, poreze i dacije, ili zajedno dacije i poreze.

Izborni zakonodavstvo Knjaževine Crne Gore takođe nije poznavalo ni cenzus pismenosti za sticanje biračke legitimacije, ni aktivne i pasivne. Nivo opšte pismenosti crnogorskih državljana opredijelio je i način glasanja. Naime glasalo se uz pomoć kuglice. Klauzula ove vrste diskriminirala je birače u Crnoj Gori po prvi put izbornim zakonodavstvom Kraljevine SHS. Naime, po izbornom zakonu od 27. juna 1922. godine pasivnim biračkim pravom raspolagao je samo onaj podanik Krune koji imao državljanstvo, biračko pravo, 30 godina starosti i koji je pisao, čitao i govorio srpsko-hrvatskim jezikom.



**Nikola I Petrović**  
(1840-1921)  
Knjaz (1860-1910) i  
Kralj Crne Gore (1910-1921)

Ustav od 1905. bio je po svojim osnovnim linijama reakcionaran, u državnom pravnom pogledu osnovni zakon autokracije sa stanovitim buržoasko-demokratskim formulacijama. No taj Ustav priznavao je šefu države najvišu, pa čak i isključivu vlast, a proglasio ga je politički neodgovornim, pa čak i - nepovredivim. Vlada je odgovarala faktički njemu, a on sâm nikome. Ipak je i takvo ustrojstvo značilo neki napredak nasuprot autokraciji knjaza Danila. Taj proglas sastojao se u djelomičnom priznanju (makar i ne u dosljednom provođenju) buržoasko-demokratskih sloboda građana i u činjenici, da se otad počinje jače razvijati politički život Crne Gore. Što se tiče buržoasko-demokratskih prava građana, naročito treba istaći b i r a č k o p r a v o g r a đ a n a. Ustav nije uveo ni opće pravo biračko pravo. On se zadovoljio tim, što ne ističe nikakav imovinski cenzus, ali isključuje međutim iz tog prava žene. Biračko pravo vršilo se po kapetanijama (njih 56), te po varošima kao izbornim jedinicama. Od ukupno 76 poslanika Skupština je imala uz birane još i 14 imenovanih (knjaževih) poslanika, koji su u nju ulazili (kao virilisti) po svom službenom položaju.“ (F. Čulinović)

Članovi Skupštine po položaju bili su: „... mitropolit crnogorski, arcibiskup barski i primas srpski, muftija crnogorski; predsjednik i članovi Državnog Savjeta; predsjednik Velikog Suda; predsjednik Glavne Državne Kontrole i tri brigadira, koje Knjaz Gospodar imenuje (čl. 45. Ustava).“ (Čl. 13. Zakona o izboru narodnijeh poslanika od 5. januara 1907.)

Na osnovu člana 29. Osnovnog Državnog Zakona o knjaževskoj vladi i Državnom Savjetu (Službeno izdanje *Glasa Crnogorca*, br. 49 iz 1902. godine), Državni Savjet činili su: (1) crnogorski Knjaz Prestolonaslednik; (2) mitropolit crnogorski; (3) Svi ministri (Unutrašnjih Djela, Inostranih Djela, Pravde, Finansija, Vojske i Prosvjete i Crkvenijeh Djela) i predsjednik Glavne Državne Kontrole, i (4) svi oni kojima Knjaz Gospodar poda titulu Državnog Savjetnika.

## 2.2 BIRAČKO PRAVO ZA ŽENE

Godina 1867. predstavljala polaznu tačku evolucije ostvarivanja ideje ženskog prava glasa u Evropi kada su u Švedskoj (na lokalnom nivou) i žene stekle pravo glasa. Mada je iste godine u raspravi u Domu komuna znameniti S. Mill postavio to pitanje, ono je u Velikoj Britaniji ostvareno tek Drugom izbornom reformom (1884). U međuvremenu, takođe samo na lokalnom nivou, žene su stekle pravo glasa u Finskoj.



**Esther Hobart Morris<sup>1</sup>**  
(1814-1902)

Ulazak žena u javni život na nivou države ostvaren je prvi put ponovo u jednoj skandinavskoj zemlji. Ovaj put u Finskoj, i to 1906. godine. Slijedi zatim Norveška 1907. i Danska 1915. godine. Za period između dva svjetska rata može se reći da su žene u Evropi definitivno stekle poziciju pravno izjednačenog sudionika u političkom životu. To pravo priznali su im njihovi sunarodnici u: Engleskoj, Njemačkoj, Austriji, Španiji, Švedskoj, Irskoj, Islandu, Dancigu, Litvi, Letoniji, Estoniji, Holandiji, Luksemburgu, Poljskoj, Čehoslovačkoj i Rusiji. Pod specijalnim uslovima ono je pripadalo i ženama u Mađarskoj i Bugarskoj, dok je u Belgiji predstavljalo izuzetak.

Prva žena koja je ušla u Dom Komuna engleskog parlamenta, 1919. godine, bila je **Nensi, vikontica od Astora**.

Nakon što je 1869. godine Vajoming (tada samo obična teritorija) i ženama dao pravo glasa, njegovim tragom pošle su i neke druge države SAD. Tako je uoči usvajanja XIX amandmana (1920) ovo pravo garantovano u ukupno 11 država članica američke federacije.

<sup>1</sup> Kip Ester Hobart Moris ispred državnog kapitola u Vajomingu označava naknadno stečeno priznanje za ulogu koju je ova žena imala u borbi za ostvarenje prava glasa.

Inače, povodom promjene Ustava kojim se ovo pravo inauguriše na nivou SAD vođene su brojne debate. Pišući o tim raspravama Dž. Brajs ističe: „Još se tačno ne zna da li je stupanje žena na političku pozornicu imalo ikakvih praktičnih posledica u unutrašnjoj politici i u kome su se pravcu one pokazale; to je pre pitanje nagađanja nego pozitivnog dokazivanja, jer pri glasanju nema ničega što bi moglo pokazati u koliko žene drugačije glasaju od ljudi.“ Istim povodom navedeni autor zaključuje

da „... javna uprava u državama koje su priznale pravo glasa ženama nije ni bolja ni gora nego u drugim, i da opšti karakter zakonodavstva ostaje bitno isti.“ U svakom slučaju citirani autor zaključuje da je uvođenjem XIX amandmana nastao „... najsmeliji korak ka čistoj demokratiji koji je ikad poduzet u Americi.“

Pored Vajominga bile su to: Kolorado, Montana, Sjeverna Dakota, Južna Dakota, Arizona, Oregon, Vašington, Kalifornija, Njujork i Masačusets.

Građanke Francuske stekle su ovo to pravo tek nakon Drugog svjetskog rata (faktički to je učinjeno 1944. godine posebnom Uredbom, ali je konačno sankcionisano Ustavom iz 1946. godine). Slična situacija bila je i u nekim drugim evropskim državama, npr. Jugoslaviji, Italiji, Albaniji, Grčkoj... Među poslednjim evropskim državama u kojima su žene izjednačene s muškarcima u pravu glasa bile su: Švajcarska (1971), Andora (1971), Portugalija (1974), San Marino (1974), odnosno Lihtenštajn (1984).



Neposredno nakon Drugog svjetskog rata biračko pravo žena garantovali su i ustavi većeg broja zemalja azijskog kontinenta, kao što su: Japan, Kina, Burma, Indija, Indonezija, Turska i dr. Takođe, i mnoge države afričkog kontinenta su po osvajanju nezavisnosti proklamovale ostvarivanje prava glasa za žene pod jednakim uslovima kao i muškarci.

U pogledu internacionalizacije biračkog prava žena, u okviru sistema međunarodnih garancija, od najvećeg značaja su sljedeći dokumenti: Opšta deklaracija o pravima čovjeka iz **1948**, Pakt o građanskim i političkim pravima iz **1966**, odnosno posebne garancije ovog prava kroz Konvenciju o političkim pravima žena iz **1952**. godine. U okviru sistema zaštite ljudskih prava među dokumentima koji regulišu ovu materiju su i: Evropska konvencija o ljudskim pravima (**1950**); Deklaracija o eliminisanju svih oblika diskriminacije prema ženama (**1967**); Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije prema ženama (**1979**); Deklaracija o ravnopravnosti između žena i muškaraca (**1988**); Završni dokumenti sa zasjedanja OEBS-a - Kopenhagen (**1990**); Deklaracija Savjeta Evrope o ravnopravnosti žena i muškaraca (**1997**), i Univerzalna deklaracija o demokratiji (**1997**).

Da bi se „lakše“ sagledali problemi diskriminacije žena, podsjeća i D. Veselinov u svojoj knjizi „Muhamed na Isusovom krstu„(2009:77): „Nije li Žan Žak Ruso gotovo do nedavno, u XVIII veku, govorio protiv školovanja žena zbog njihove nesposobnosti za racionalne postupke i u svom *Emile, ou de l' Education* iz 1762. godine istakao da žene treba obrazovati samo za uživanje muškaraca. Nije li borba za žensko obrazovanje započela tek sa francuskom revolucijom kada je Taljeran-Perigord (1754-1838) u Nacionalnoj skupštini 1791.godine zatražio školovanje žena, a anglo-irkinja Meri Volstonkraft (1759-1797), njemu u čast, napisala iste godine Odbranu prava žene („*Vindication of the Right of Women*„), koja se odnosila na zahtev za ženskim obrazovanjem. Sa njom je krenuo politički feminizam, iako je intelektualna pobuna počela ranije, u salonima Pariza. Engleskinje su ušle na univerzitet tek kada je u Londonu samo za njih osnovan ženski Queen's College, 1848. godine. Na muške crkvene i kraljevske koledže Oksforda i Kembridža su sa svim pravima na diplomu ušle u XX veku, 1920.godine.“



**Mary Wollstonecraft**

(1759-1797)

Britanska književnica, filozof i rana feministkinja



## 2.2.1 ŽENSKA KVOTA

Kao jedan od zahtjeva koji se ističe pred kreatorima izbornog zakonodavstva, čiji legitimacijski osnov se nalazi u prethodno naznačenim dokumentima, jeste i uvođenje tzv. ženske kvote. Riječ je, zapravo, o sistemskom eliminisanju „tradicionalno“ potpredstavljenosti žena u najvišim predstavničkim organima jedne države. Ozakonjenju ženske kvote, prethodilo je praktikovanje „adekvatne“ zastupljenosti žena u stranačkim organima.

„Ženska kvota ozakonjena je prvi put u Argentini 1991, kad je izborni zakon propisao da se na svakoj izornoj listi mora naći najmanje 30% žena... Na uvođenje rodni kvota utječu gospodarski (privredni, V.P.) socijalni i kulturni razvoj, kao i politička tradicija i političko uređenje svake zemlje... Iskustva su pokazala da pravednoj predstavljenosti žena u parlamentu najviše pogoduju razmjerni (proporcionalni, V.P.) izborni sustavi (sistemi, V.P.) u kojima se udio žena na izbornim listama može uspješno kvotirati... Na kraju XX stoljeća među prvih deset najrazvijenih demokracija u kojima je udio žena u parlamentima bio najveći – kretao se od 25% do 43%, dok je svjetski prosjek bio 12% - sve su imale institucionaliziran razmjerni sustav. Žene su najzastupljenije u parlamentima i vladama skandinavskih zemalja.“ (Kasapović, 2003:370-371)

Napokon, kad su u pitanju sistemski (zakonski) uređene ženske kvote treba imati u vidu da ostvarenju zadatog cilja, uz proporcionalni izborni metod, najviše pogoduje tzv. zatvorena (strogo strukturirana) izborna lista.

### Evolucija opšteg biračkog prava u evropskim zemljama

Zemlja	Muškarci	Žene
ALBANIJA	1921.	1945.
ANDORA	1933.	1970.
AUSTRIJA	1907.	1918.
BELGIJA	1893/1919.*	1948.
BJELORUSIJA	1917/1990.**	1917/1990.
B I H	1945/1990**	1945/1990.
BUGARSKA	1879.	1945.
CRNA GORA	1945/1990.**	1945/1990.
ČEŠKA	1920/1992.**	1920/1992.
DANSKA	1915/1918.*	1918.
ESTONIJA	1918/1990.**	1918/1990.
FINSKA	1906.	1906.
FRANCUSKA	1848.	1944.
GRČKA	1877.	1952.
HOLANDIJA	1917.	1919.
HRVATSKA	1945/1990.**	1945/1990.
IRSKA	1918/1922.*	1918/1922.
ISLAND	1915.	1915.
ITALIJA	1912.	1946.
KIPAR	1959.	1959.
LATVIJA	1918/1990.**	1990.
LIHTENŠTAJN	1921.	1984.
LITVANIJA	1921/1990.**	1921/1990.
LUKSEMBURG	1919.	1919.
MAĐARSKA	1919.	1919.
MAKEDONIJA	1945/1990.**	1945/1990.
MALTA	1945.	1947.
MOLDAVIJA	1917/1990.**	1917/1990.
MONAKO	1910.	1960.
NORVEŠKA	1897.	1913.
NJEMAČKA	1869/1871.*	1919.
POLJSKA	1918.	1918.
PORTUGALIJA	1911.	1974.
RUMUNIJA	1917.	1946.
RUSIJA	1917/1990.**	1917/1990.
SAN MARINO	1909.	1960.
SLOVAČKA	1920/1992.**	1920/1992.
SLOVENIJA	1945/1990.**	1945/1990.
SRBIJA	1945/1990.**	1945/1990.
ŠPANIJA	1869/1907.	1869/1931.
ŠVEDSKA	1921.	1921.
ŠVAJCARSKA	1848/1919.*	1971.
TURSKA	1923.	1934.
UKRAJINA	1917/1990.**	1917/1990.
V. BRITANIJA	1918.	1928.

\* Države u kojima razvoj biračkog prava nije bio kontinuiran, pa je ono ozakonjeno dva puta.

\*\* Države u kojima je opšte biračko pravo prvi put ozakonjeno dok su bile u sastavu složenih država, a drugi put kad su postale samostalne države.



# IZBORNI SISTEMI

3



### 3.1 PRAVNI KARAKTER BIRAČKOG PRAVA

Sve vrijeme trajanja evolucije širenja biračkog prava prisutne su dileme da li to pravo predstavlja lično pravo građana ili njihovu javnu funkciju?

Ova dinstinkcija je proizvod, prije svega, razlike u tumačenju narodne suverenosti koju su jedni shvatali na način da je ona **podijeljena između pojedinaca**, a drugi da je ona „**nedjeljivi atribut cijela naroda**“.  
(J. Stefanović)



**Adhémar Esmein**  
(1848-1913)

Kao plod ovih rasprava nastala su i tumačenja po kojima je **pravo glasa prirodno pravo građanina**, koje (na taj način) *pripada svima*, odnosno **pravo glasa nije subjektivno pravo već javna funkcija pojedinca koja mu se povjerava pod određenim uslovima**.

Možda najjasnije ove stavove iskazuju dvojica znamenitih francuskih pravnih pisaca Esmen (**A. Esmein**) i Digi (**L. Duguit**).

„Uspostavljenjem političkog autoriteta narod je na njega prenio samo pravo osnaživanja prirodnog prava.“

**Džon Lok**

„Korijen biračkog prava je u izvornom prirodnom pravu građana da ustroje političku zajednicu, da nadziru vlast koju su izabrali i povjerili joj upravljanje zajednicom. To je izvorno pravo na sudjelovanje zajednice u upravljanju javnim poslovima.“

**Žorž Birdo**

Prema Esmenu biračko pravo (*le droit de suffrage politique*) nije ništa drugo nego pravo na učešće u formiranju političke volje, a njegovi uživaoci su

politički birači (*electeurs politiques*). Vršenje biračkog prava je ostvarivanje nacionalnog suvereniteta, jer tijelo nacije sačinjavaju pojedinci i „**rezultanta njihovih glasova smatraće se izrazom nacionalne volje**“.

Digi, naprotiv, polazi od toga da birači i izabrani ne raspolažu nikakvim subjektivnim pravom u toj svojoj funkciji, već se pred njima pojavljuje dužnost da izvrše obavezu koja proističe iz postojeće podjele rada i solidarnosti unutar društva. S tim u vezi, Digi smatra da je „**birač**

**dužan da imenuje poslanike, a poslanik da izvrši funkciju koja pripada predstavničkom organu čiji je član.**“

Kao uobičajena pojava u relevantnim teorijskim raspravama, postoji i treće, kompromisno tumačenje po kome pravo glasa predstavlja i lično pravo građana, ali i njihovu javnu funkciju. Koliko god se, na prvi pogled, čini da su navedeni, uostalom kao i brojni drugi teorijski stavovi proizvod jedne shematizovane (*shema* u Kantovom smislu) analize, njihovo prihvatanje, odnosno odbacivanje nosi sobom praktične posljedice po sam čin izbora kao ključnog momenta čitavog ovog procesa.

Naime, ukoliko bi se prihvatilo prvo tumačenje, to jest da je pravo glasa isključivo lično pravo koje građanima pripada na osnovu njihovog prirodnog prava i „vlasništva“ nad dijelom suvereniteta naroda koji podrazumijeva i pravo glasa, onda im se to **pravo ne može oduzeti ni pod kojim uslovima**. U suprotnom, to se može učiniti s obrazloženjem **da nešto što je dato, može biti i uzeto**.

Dakle, na osnovno pitanje: kome sve treba priznati pravo da sudjeluje u izboru predstavničkog tijela - organa u režimu predstavničke vlade, odgovor se

dobije odgovorima na dva potpitanja:

- (1) **kome sve treba dati pravo glasa, i**
- (2) **kome to pravo pripada u ustavnoj organizaciji određene države?**

Ako se uzme stanovište da je glasanje javna funkcija, zaključuje se da se pravo glasa ne mora dati svakom građaninu i da se za sticanje toga prava mogu propisati i specijalni uslovi.

Ako se, naprotiv, uzme stanovište da je sudjelovanje u izborima lično, prirodno pravo građana, onda se zaključuje da se pravo glasa mora dati svima, izuzevši naročite slučajeve nesposobnosti ili nedostojnosti. Međutim, to pitanje nije pravno, već socijalno i političko. Zato se ono i ne rješava na osnovu neke pravne analize, već prema ekonomskim i političkim prilikama i snagama momenta i sredine koja je u pitanju. (J. Stefanović)

Danas u praksi kompetitivnih sistema preovlađuje, uglavnom, kompromisna varijanta u tumačenju ovog problema. To se čini na način što se **pravo glasa tumači kao subjektivno pravo čije ishodište nije u prirodnom pravu čovjeka, već ono građaninu pripada na osnovu propisanog, pozitivnog prava, pa mu se, s toga, može i uskratiti.** Pravo glasa, dakle, poprima zbog toga i karakter javne funkcije, dok „akt glasanja sadrži u sebi dvije stvari: vršenje jednog prava i vršenje jedne funkcije.“ (J. Stefanović)

Krajnji izraz i posljedica ovog tumačenja je praksa ozakonjenja obaveze glasanja.

U dugoj istoriji razvitka izbornih sistema ima perioda kada je ovaj pristup imao širu podršku nego što je to sada slučaj, što mu, naravno ne umanjuje legitimnost. Obaveza glasanja praćena izvjesnim sankcijama (ukor, novčana kazna, privremeno brisanje iz registra birača, zabrana pristupa određenim javnim službama, poteškoće u dobijanju putnih i vozačkih isprava, objavljivanje imena apstinenta i sl.) primjenjivana je, odnosno primjenjuje se, na primjer: u Australiji za sve registrovane birače, ali je ta vrsta

registracije za Aboridžine neobavezna; u Venecueli za birače od 21 do 65 godina starosti; u Argentini i u Brazilu za birače do 70 godina starosti; u Austriji u tri provincije (Štajerskoj, Tirolu i Volarbergu - ukupno oko 26% birača na nivou zemlje); u Švajcarskoj u četiri manja kantona (Aargau, Thurgau, Schaffhausen i St. Gallen - ukupno oko 17% birača na nivou zemlje); u Grčkoj za birače od 21 do 70 godina starosti, odnosno za birače čije mjesto stanovanja se nalazi u krugu od 20 km od mjesta predviđenog za glasanje; u Italiji nema izričite zakonske obaveze glasanja, ali se službeno zapisuje državljanska obaveza na pet godina za one koji ne sudjeluju u izborima.

U Italiji, npr, kazna (koja je danas uveliko ispala iz upotrebe) sastoji se, zapravo, u objavljivanju imena okrivljenog van gradskih zidina komune u kojoj počinilac ima prebivalište, uz napomenu „nije glasao“ unesenu i zapečaćenu u „sertifikat o dobrom vladanju“ u trajanju od pet godina.

Naspram nekadašnje prakse u Italiji, među najdrastičnijim primjerima rigoroznih mjera koje jedna država propisuje u ovom slučaju spada primjer iz doba vladavine diktatora, generala F. Markosa na Filipinima, čiji je Ustav (1973.) propisivao da se nesudjelovanje u izborima kažnjava sa šest mjeseci zatvora ili oduzimanjem prava glasa i pristupa javnim službama na šest godina.

Tokom **2000. godine**, obaveza glasanja postojala je: u Argentini, Boliviji, Brazilu, Čileu, Dominikanskoj Republici, Ekvadoru, Gvatemali, Hondurasu, Kostariki, Meksiku, Panami, Paragvaju, Peruu, Salvadoru, Urugvaju; u Singapuru, na Filipinima, u Sjevernoj Koreji; u Australiji; u Egiptu, Gvineji, Madagaskaru, Maroku; u Belgiji, na Kipru, u Grčkoj, Finskoj, Turskoj i Luksemburgu.

Kao primjer konstitucionalizacije obaveznog korišćenja biračkog prava može se navesti odredba člana 48. st. 2. Ustava Republike Portugal iz 1976. godine, kojom je propisano da je „vršenje biračkog prava lično i predstavlja građansku obavezu.“

Napokon, suština funkcije uvođenja obaveze gla-



sanja sastoji se zapravo u namjeri zakonodavca da obezbijedi što širu legitimacijsku osnovu predstavničke vlasti (inkluzivnost izbora). Da ta mjera daje rezultate, potvrđuju i podaci o participaciji u izbo-

rima. Naime, među sedam zemalja s najvećom prosječnom participacijom u parlamentarnim izborima 1945-2002., u njih pet je postojala obaveza glasanja: Australiji (94.5%), Singapuru (93.5%), Lihtenštajnu

Javnofunkcionalna dimenzija biračkog prava nerijetko predstavlja, i u praksi je služila kao „teorijski osnov za uvođenje pravne obaveze glasanja odnosno učešća na izborima.

Obavezno glasanje prva je uvela Belgija 1893, a zatim i neke druge evropske i vanevropske zemlje. Postoji, međutim, mišljenje da je uvođenje obaveznog prava glasa više praktične nego doktrinarne prirode, tj. da bi se sprečila apstinencija birača koja čini da se izbor vladajućih struktura prepušta političkim profesionalcima.“ (Sl. Jovanović)

## 3.2 SUBJEKTI PRAVA GLASA / AKTIVNA I PASIVNA BIRAČKA LEGITIMACIJA

(92.8%), Belgiji (92.5%), Nauru (92.4%).

Subjekti prava glasa su građani / birači kojima je ustavom i zakonom zajemčeno pravo učešća u izborima za predstavničku vlast.

Mada se biračko pravo i pravo glasa često smatraju sinonimima, riječ je u osnovi o dva prava među kojima postoje izvjesne razlike. Razlika je očigledna kad se uzmu u obzir uslovi za njihovo sticanje. Naime, dok je za sticanje biračkog prava neophodno ispuniti prethodno navedene uslove (državljanstvo, punoljetstvo, poslovna sposobnost, domicilni - rezidencijani cenzus), za korišćenje prava glasa neophodno je da građanin koji raspolaže biračkim pravom (birač) bude upisan u birački spisak. Na taj način upis u birački spisak ima „snagu dokaza o postojanju biračkog prava“, odnosno za građanina koji nije upisan u birački spisak njegovo bi se biračko pravo „moralo smatrati kao nedokazano“. (Sl. Jovanović)

Važnost prethodno navedene distinkcije očituje se i kroz postojanje dvije terminološke razlike - birač (elector) i glasač (voter). Postojanje ove razlike bitno je jer se često pogrešno tumači da je biraču kome zbog toga što nije upisan u birački spisak **oduzeto biračko pravo**. Sve eventualne sumnje s tim u vezi nedvosmisleno otklanja sljedeći zaklju-

čak prethodno citiranog autora: „Neuvedeni birač ima ista ona prava kao i uvedeni, ali kako nije ispunio prethodne formalnosti (upis u birački spisak, prim. V.P.) koje se traže za upotrebu tog prava, on ne može svoje pravo da upotrebi. On nije lišen biračkog prava, nego je lišen mogućnosti glasanja.“

Utvrđivanje biračkog tijela je *conditio sine qua non* izborne procedure. U tu svrhu vodi se neophodna evidencija birača. Problemi registracije, tačnosti i preciznosti podataka u postupku evidentiranja biračkog prava prisutni su u svim društvima, dakle, i onima sa dugom tradicijom demokratskih institucija i kompetentom birokratskom strukturom.

U komparativnoj praksi evidencija biračkog prava počiva na načelima **opštosti**, **jedinstvenosti** i **stalnosti** biračkog spiska, što se, inače, smatra efikasnijim metodom od posebnih, nejedinstvenih i povremenih registracija birača.

To stanovište zastupa i Venecijanska komisija, koja u pogledu evidencije birača konstatuje sljedeće:

„Propisno održavanje **biračkih spiskova** od suštinskog je značaja za uživanje opšteg izbornog prava glasa. Međutim, prihvatljivo je da se birači ne upisuju u biračke spiskove automatski, već na sopstveni zahtev. U praksi se često ispostavlja da

su birački spiskovi netačni, što dovodi do sporova. Nedovoljno iskustvo vlasti, promjene stanovništva i činjenica da mali broj građana provjerava biračke spiskove kada su dostupni za provjeru otežava sastavljanje spiskova. Da bi spiskovi bili pouzdani, potrebno je zadovoljiti nekoliko uslova:

- Moraju postojati stalni birački spiskovi;
- Oni se moraju redovno ažurirati, najmanje jednom godišnje, tako da se opštinske (lokalne) vlasti naviknu da obavljaju razne zadatke vezane za ažuriranje svake godine u isto vrijeme. Ukoliko se registracija birača ne vrši automatski, mora se dozvoliti dovoljno dug period za registraciju;
- Birački spiskovi se moraju objavljivati. Konačne izmjene moraju se poslati višem organu koji je pod nadzorom nezavisnog tijela koje je odgovorno za primjenu izbornog zakona;
- Trebalo bi da postoji upravni postupak - koji podliježe sudskoj kontroli - ili sudski postupak koji omogućuje biračima koji nijesu upisani u spiskove da budu upisani. U nekim zemljama, krajnji rok za upis u dodatne spiskove može, na primjer, da bude 15 dana prije izbora ili samog dana izbora. U ovom drugom slučaju, mada je takav pristup zadivljujuće liberalan, sudovi bi morali da rade na dan izbora, što ne odgovara organizacionim potrebama na kojima se zasnivaju demokratska društva. U svakom slučaju, ne bi trebalo dozvoliti da se upisivanje birača vrši na biračkim mjestima na dan izbora;
- Osim toga, netačnosti biračkih spiskova potiču i od pogrešno unijetih podataka i neunošenja nekih birača. Postupak koji navodimo u prethodnom pasusu treba da omogući biračima da isprave pogrešno unijete podatke. Mogućnost da se vrše takve izmjene može se ograničiti na birače koji su prijavljeni u istoj izornoj jedinici ili biračkom mjestu, i
- Dopunski spiskovi mogu da omoguće licima koja su promijenila adresu ili stekla zakonsko pravo glasa nakon objavljivanja konačnih spiskova da glasaju. (VK/SIO, 2002:13)

Primjera radi, u Crnoj Gori birački spisak vodi se po službenoj dužnosti čime se smanjuje mogućnost improvizacije i propusta koji neminovno prate povremeno organizovanu administraciju, odnosno povećava efikasnost kontrole evidencije (upis u birački spisak i brisanje sa tog spiska vrši nadlež-

ni organ opštine na osnovu podataka iz matičnih knjiga, drugih službenih evidencija (npr. sudskih akata o lišenju ili povraćaju poslovne sposobnosti), javnih isprava i neposrednog provjeravanja. Građani koji se nalaze na tzv. privremenom boravku u inostranstvu, odnosno u pritvoru ili na izdržavanju kazne zatvora, upisuju se u birački spisak prema poslednjem prebivalištu u matičnoj državi.

Takođe, birački spisak je javna isprava u koju se, uz obavezu nadležnog državnog organa da o tome obavijesti građane, može ostvariti uvid, upis, brisanje, izmjena, dopuna ili ispravka u roku predviđenim zakonom. Birački spisak obuhvata teritoriju opštine što u slučaju Crne Gore predstavlja prvi i jedini nivo disperzije i decentralizacije državne administracije. Uz to, radi se o malim administrativnim jedinicama između kojih se najveći raspon biračkog tijela kreće od tri do sto hiljada birača, pri čemu samo dvije od ukupno dvadestjedne opštine imaju preko 50.000 registrovanih birača.

Istovremeno, pravo glasa u užem smislu, treba тумачiti i kao elemenat biračkog prava koje ima svoju **aktivnu i pasivnu dimenziju**.

Pod aktivnim biračkim pravom podrazumijeva se pravo učestvovanja u formiranju (izboru) predstavničkog tijela.

Mogućnost da se vršenjem biračkog prava od strane drugih postane članom predstavničkog tijela označava pasivnu komponentu ovog prava.

Sljedeće važno pitanje jeste kome država povjerava ovo pravo? Uobičajeno je da se biračko pravo ograniči na domicilne državljane i određenu starosnu dob njegovih nosilaca. Ova dva, opšta uslova, karakteristična su za sve kompetitivne sisteme. Tako se donja granica starosne dobi birača kreće od 18 godina za sticanje aktivnog biračkog prava (npr. Australija, Belgija, Danska /od 1979./, Finska, Francuska, Njemačka, Irska, Izrael, Italija, Holandija, Luksemburg, Norveška, Švedska, Turska, Velika Britanija, SAD - od 1971. god. /do tada 21. god./, Venecula, Ukrajina, Egipat, Mauricijus, ...); rjeđe od 19 i 20 godina (npr. Austrija, Grčka, Japan, Novi Zeland, Švajcarska, Tajland, Nauru...), odnosno 21 godine starosti (Španija, Indija). U ovom pogledu zanimljiva je praksa izbora u Kanadi, po kojoj pra-

vo glasa imaju i osobe mlađe od 18 godina ukoliko su aktivni članovi oružanih snaga, što će, recimo u slučaju drugih država biti razlogom isključenja iz

Ustav za Knjaževinu Crnu Goru propisivao je da aktivnim biračkim pravom ne raspolažu aktivni oficiri u vojsci, kao i podoficiri stojeće vojske (čl. 50.), dok pasivnu biračku legitimaciju nijesu uživali „Činovnici upravnijeh (policijskijeh) vlasti.“ (čl. 54.)

opšteg prava glasa (npr. Kolumbija, Venecuela).

I za sticanje pasivnog biračkog prava starosna granica utvrđuje se različito od jednog do drugog izbornog sistema. Tako se ova granica negdje poklapa sa starosnom granicom za sticanje aktivnog biračkog prava, koja u principu predstavlja starosnu dob kada domicilno stanovništvo stiče punoljetstvo (npr. Danska, Njemačka, Portugalija; kao izuzetak od ovog „pravila“ predstavlja slučaj Španije koja svojim građanima priznaje „zrelost“ sa 18 godina, dok im pravo na puno vršenje političkih prava, odnosno da biraju i budu birani omeđuje na navršenih 21 godinu starosti). Drugdje se, pak, zahtijeva zrelija starosna dob za sticanje pasivne biračke legitimacije nego za aktivno biračko pravo, kao npr. za izbor u Evropski parlament u Belgiji, V. Britaniji, Luksemburgu i Irskoj gdje iznosi 21, odnosno Holandiji i Italiji 25 i Grčkoj 26 godina starosti.

Napokon, postoje i rješenja u pojedinim zakonodavstvima u kojima se, zavisno od nivoa i karaktera predstavničkog organa, ova granica različito određuje, kao što je to slučaj u Poljskoj čiji Ustav iz 1989. godine, propisuje da „svaki građanin može biti biran u narodni odbor po navršenju 18 godina, a u Sejm i Senat po navršenju 21 godine“; ili, pak, u Francuskoj gdje ova granica varira od 18 godina (uslov da se bude biran u opštinski savjet), preko 21 godine (uslov da se bude biran u državni i regionalni savjet) do 23 godine kao opšta norma iz člana L. 44 Izbornog zakonika od 10. februara 1989. godine.

U izbornom zakonodavstvu Knjaževine Crne Gore, Kraljevine SHS, odnosno Kraljevine Jugoslavije aktivno biračko pravo ograničavano je s obzirom na starosnu dob birača na navršenu 21. godinu života na dan izbora. Takva praksa napuštena je nakon Drugog svjetskog rata kada se ovo pravo sticalo sa

navršenih 18 godina starosti. Istovremeno, u navedenim oblicima i pravno-političkim okvirima crnogorske, odnosno jugoslovenske države starosna granica za sticanje pasivnog biračkog prava utvrđivana je na navršenih 25 godina starosti (u izborima za Ustavotvornu skupštinu 28. 11. 1920. godine), odnosno na 30 godina (u izborima u Knjaževini Crnoj Gori kao i u izborima u Kraljevini SHS, odnosno Kraljevini Jugoslaviji održanim nakon 1920. godine).

Kao kuriozitet u ovom pogledu uzima se norma Ustava Kraljevine Jugoslavije iz 1931. godine po kojoj je se za izbor članova Senata podrazumijevala, kao dio pasivne legitimacije kandidata, starosna dob od 40 godina. Izborni zakonodavstvo Druge Jugoslavije izjednačilo je starosnu granicu za sticanje aktivnog i pasivnog biračkog prava.

Napokon, aktivno biračko pravo se krajem XX vijeka, odnosno tokom 2000. godine u više od 90% zemalja svijeta sticalo s navršenih 18 godina, pri čemu su neke zemlje zakonski omogućavale glasanje i s nižom starosnom granicom - Iran (15), Brazil i Nikaragva (16), Indonezija i Sjeverna Koreja (17) - dok su druge zahtijevale višu starosnu dob za ostvarenje ovog prava - Japan, Kamerun, Maroko, Tajvan i Tunis (20), Azerbejdžan, Fidži, Kuvajt, Liban, Malezija, Obala Slonovače, Pakistan i Singapur (21). Takođe, ostalo je u primjeni i različito utvrđivanje starosne granice za sticanje biračkog prava s obzirom na nivo predstavništva za koje se raspisuju izbori. Tako se, npr., u Australiji za učešće u nacionalnim izborima zahtijeva granica od 18, a za učešće u lokalnim izborima 16 godina.

Praksa ozakonjenja različite granice za aktivnu i pasivnu biračku legitimaciju i dalje je ostala česta i brojna u svojim modalitetima.

Pored navedenih, postoje i drugi uslovi koji se, manje više, primjenjuju u svim sistemima predstavničke vlasti a odnose se na: (1) pitanja domicila, i (2) određivanje kategorija lica koja se izuzimaju iz glasanja.

Rezidencijalni uslov /domicil - prebivalište/ kao uslov za sticanje aktivnog biračkog prava počiva

na premisi da birač koristi svoje pravo u mjestu u kome je upisan u registar birača. Međutim, česti su slučajevi kad se od birača zahtijeva samo domicil u zemlji ili pak u izbornoj jedinici u kojoj ostvaruje svoje aktivno biračko pravo, rjeđe i domicil u određenom vremenskom okviru (kad se utvrđuje dužina trajanja prebivališta, npr. u izbornom okrugu, granica se obično kreće od 3 do 6 mjeseci, mada postoje i mnogo duži rokovi poput slučaja u Belgiji gdje iznosi 6 mjeseci, odnosno u pojedinim federalnim jedinicama SAD od 6 mjeseci do 2 godine).

Napokon, birač se, pod određenim uslovima, može koristiti aktivnim biračkim pravom i izvan mjesta svoga domicila - npr. birači koji se u vrijeme održavanja izbora nalaze na brodovima koji plove pod za-

stavom čiji su državljani, birači zaposleni u DKP-ima (diplomatsko/konzularnim predstavništvima) i dr. Kad se pojedine kategorije lica isključuju iz glasanja, treba razlikovati dvije vrste razloga i to:

- (a) razloge **nesposobnosti**, odnosno
- (b) razloge **nedostojnosti**.

U prvom slučaju, postojanje razloga nesposobnosti utvrđuju se na osnovu pravosnažne sudske odluke o oduzimanju poslovne sposobnosti licu koje inače ispunjava ostale uslove za sticanje biračkog prava. Bez navedene odluke suda važi pretpostavka da svako punoljetno fizičko lice uživa i poslovnu sposobnost. Inače, lica ograničene (djelimične) poslovne sposobnosti upražnjavaju pravo glasa pod uslovima propisanim izbornim zakonima.

„Komparativna ustavna i zakonska rješenja pokazuju da je ustavima domicil izuzetno utvrđen kao uslov sticanja aktivnog biračkog prava, a da zakoni o izborima domicilom uslovljavaju samo vršenje aktivnog biračkog prava, ali ne i njegovo sticanje. Domicil, dakle, nije uslov za sticanje aktivnog biračkog prava već samo uslov za ostvarivanje ovog prava. Otuda je pravilnije zaključiti da domicil može biti uslov za uživanje prava glasa, ali ne i uslov za sticanje aktivnog biračkog prava. Neki pisci... stoje na stanovištu da - iako ustavi retko postavljaju domicil kao uslov za uživanje biračkog prava - oni taj uslov uvek pretpostavljaju. Pri tome se gubi iz vida da su aktivno biračko pravo i pravo glasa dva različita prava, kao i da domicil nije uslov za sticanje aktivnog biračkog prava, ali jeste uslov za sticanje i ostvarivanje prava glasa putem koga birač ostvaruje svoje aktivno biračko pravo.“ (M. Pajvančić)

Domicilni cenzus je nekada služio i da kompenzira učinke druge vrste cenzusa koji je pod pritiskom javnosti ukidan. Npr., u Francuskoj, pošto je na talasu revolucionarnih zahtjeva 1848. godine ukinut imovinski cenzus i proglašeno opšte pravo glasa, izbornom reformom iz 1850., ustanovljen je oštri domicilni /rezidencijalni cenzus koji je za sticanje biračkog prava zahtijevao uslov da birač ima stalno mjesto stanovanja u mjestu glasanja od najmanje tri godine. Ispunjenje navedenog uslova birač je morao dokazati upisom u spisak poreskih obveznika. Na taj način, posredno je ponovo uveden imovinski cenzus. (Sl. Jovanović)

U drugom slučaju, aktivno biračko pravo je uslovljeno uživanjem građanskih prava. Razlogi nedostojnosti vezani su za isključivanje birača iz vršenja aktivnog biračkog prava, ali ne i uslova za sticanje ovog prava. Isključivanje iz vršenja aktivnog biračkog prava traje sve dok traju razlozi koji birača čine nedostojnim za ostvarivanje prava glasa. Razlozi nedostojnosti mogu biti utvrđeni ustavom i zakonom. Npr. član 48, stav 3 Ustava Italije utvrđuje da pravo glasa može biti ogranično iz razloga moralne nedostojnosti birača koji se utvrđuju zakonom, kao i u slučaju pravosnažne krivične presude; dok član 54, stav 2 Kraljevine Holandije utvrđuje da se pravom glasa ne mogu koristiti lica koja su zbog krivičnog djela određenog zakonom osuđena pravosnažnom sudskom odlukom na kaznu lišenja slobode od najmanje godinu dana, uz dodatni uslov da im je uz osnovnu kaznu izrečena i sporedna kazna lišenja korišćenja biračkog prava.

Kad je u pitanju izuzimanje iz glasanja uporedna praksa ukazuje da se to čini, prije svih, u slučaju mentalno retardiranih lica i kriminalaca. Pritom, treba imati u vidu da izraz „kriminalac“ najčešće ne odgovara uobičajenoj upotrebi. Naime, riječ je o osobama koje



su, bez obzira na inkriminisano djelo, osuđene na izdržavanje kazne duže od 12 mjeseci (Australija, Holandija), odnosno na krivični prestup u odnosu na izborna prava (Belgija, Kanada, Finska, Indija, Japan, Norveška, Engleska...) bez obzira na dužinu trajanja i vrstu izrečene sankcije.

I u ovom slučaju karakteristična je praksa Grčke u kojoj se i osobe pod istragom izuzimaju iz glasanja.

Uporedno pravo poznaje i druge kategorije lica koje se izuzimaju iz glasanja na opštim nacionalnim izborima. Radi se, na primjer:

- licima koja su izgubila pravo starateljstva nad svojom djecom (Austrija, Belgija, Holandija); dezerterima (Belgija, Grčka);
- lualicama (Belgija, Finska, Holandija);
- osobama čija je imovina pod hipotekom (Francuska, Belgija);
- prostitutkama (Belgija);

### 3.3 JEDNAKO ILI NEJEDNAKO BIRAČKO PRAVO

- prekršiocima moralnih normi (SAD, Italija);
- okorelim alkoholičarima (Holandija).

Uvođenje **principa nejednakog prava glasa**, koje se ogleda u tome da birači ne raspolažu istim brojem glasova, tumači se najčešće kao potreba za „korektivnim faktorom“ efektima koji je proizvodio proces širenja biračkog prava. Njegovu primjenu osporavala je, prije svih marksistička kritička misao tumačeći ga kao nastojanje vladajućih, buržoaskih krugova da preduprije uticaj konsolidovane radničke klase na oblikovanje strukture centralnih političkih institucija društva. Nasuprot takvim stanovištima, zastupnici ideje o nejednakom pravu glasa nalazili su argumente za njegovu primjenu, odnosno cjelishodnost i opravdanost, prije svega, u većoj političkoj sposobnosti i motivisanosti bogatijih i obrazovanijih slojeva da podržavaju mirni razvoj i stabilnost društva.

Ne ulazeći u detaljniju elaboraciju motiva koji su kroz istoriju pratili primjenu ovog principa, interesantno je da se danas, kada je jednako pravo glasa, odnosno pravo da birači raspolažu istim brojem glasova postalo jednim od „standarda“ demokratske izborne prakse, pojavljuju ideje pojedinih teoretičara neomarksističke proviniencije koje impliciraju afirmaciju ove, ranije čvrsto i nedvosmisleno, kritikovane prakse. Tako, npr. **Claus Offe** i **Ulrich K. Preuss**, istraživači sa univerziteta u Bremenu, Njemačka u eseju *Mogu li demokratske institucije djelotvorno iskoristiti moralne vrijednosti* (1989) otvaraju dilemu: „S gledišta teorije demokracije, pitanje zbog čega se - i pod kakvim uvjetima - jednakost između pojedinaca može smatrati nužnim preduvjetom kolektivne racionalnosti, zaslužuje pažljivo i trijezno razmatranje. Kako možemo biti istovremeno i jednaki i izvrsni?“

Kurijsko - klasno biračko pravo kao poseban oblik nejednakog biračkog prava:

Prema kurijskom pravu, građanin ima biračko pravo kao član kurije a ne državljanin. Kurije su, inače, nastajale podjelom biračkog tijela prema staležima, zanimanjima, poreskim grupama i sl. U klasičnom obrascu kurijsko pravo je pripadalo trima velikim staležima: sveštenstvu, plemstvu i tzv. gradskoj oligarhiji koju su činile bogati trgovci, ljekari, advokati i dr. Ovo je pravo služilo kao podloga oblikovanja staleškog parlamenta i staleške države. Tokom vremena (npr. u Švedskoj do 1866, i u Finskoj do 1906.) promijenjen je klasični obrazac, te se broj kurija proširio sa tri na četiri staleža - plemstvo, sveštenstvo, građanstvo i seljaštvo. Nedemokratski kurisjskog prava nije proizlazila isključivo iz strukture društva na kojoj se ovo pravo temeljilo, već i iz činjenice da se brojno različite kurije birale identičan broj predstavnika za stalešku skupštinu - parlament. (M. Kasapović, 2003:216-7)

Navedeno stanovište predstavlja, u neku ruku, povratak Milovim konstatacijama o opravdanosti nejednakog prava glasa: „Jedini razlog što može opravdati da se stav jedne osobe vrednuje s više od jednog glasa jest individualna intelektualna nadmoć...“, zbog čega je, po Milovom mišljenju veći broj glasova trebao pripasti onima „... s univerzitetskom diplomom ili s diplomom viših škola, svim članovima slobodnih profesija i možda nekim drugima...“ (J. St. Mill)

Inače, u teoriji se princip nejednakog prava glasa najčešće se naziva **pluralni votum**. Karakterističan primjer njegove primjene postojao je u Belgiji do Prvog svjetskog rata. Tako je u toku primjene tog sistema svaki Belgijanac sa navršenih 25 godina života sticao pravo na jedan glas. Međutim, ukoliko je raspolagao nekretninom od 2000 franaka (bez obzira na dužnički odnos) ili rentu od najmanje 100 franaka dobijao je još jedan glas. Isto pravo sticao je i muškarac, stanovnik ove države stariji od 35 godina sa zakonitim potomstvom i razrezanim godišnjim porezom od najmanje 5 franaka. Najveću privilegiju (pravo na dodatna dva glasa) imali su birači koji su

Godine 1910. u Belgiji je na 1.697.619 birača bilo 953.070 s jednim glasom, 395.866 s dva i 308.683 s tri glasa. Navodeći ovaj primjer Sl. Jovanović konstatuje da belgijski sistem nije bio udešen tako da se samo imućnijim redovima umnožavaju glasovi. Naime, onaj glas koji se dodavao oženjenim biračima su mogli dobiti i radnici, što nije bilo zanemarljivo iz razloga što je od svih umnoženih glasova 50% otpadalo na one po osnovu ženidbe.

posjedovali diplomu univerziteta ili su bili činovnici određenog ranga u državnoj službi. Pravo na dodatne glasove bilo je ograničeno na ukupno tri glasa. Poseban oblik ovog principa predstavlja i tzv. **sistem duplog votuma** poznat iz prakse izbora u Francuskoj s početka XIX vijeka. Ovaj sistem nejednakog biračkog prava počivao je zapravo na dva odvojena biračka tijela za iste predstavničke organe; i to jedno, arondismansko (opštinsko) koje su sačinjavali svi građani koji su plaćali 300 franaka godišnjeg poreza, i drugo, departmansko (okružno) u koje je ulazila 1/4 najbogatijih birača iz arondismanskog biračkog tijela koji su na taj način sticali pravo na dodatni glas.

No, Englezi ne bi bili Englezi da i u pitanju ovog sistema nemaju svoju tradiciju. Naime, u periodu između tzv. treće (1884. godine) i četvrte (1918. godine) izborne reforme u Engleskoj je postojao **sistem višestrukog pluralnog votuma**. Ovaj je sistem omogućavao svakom građaninu koji je raspolagao pravom glasa da u svim izbornim jedinicama u kojima je posjedovao zakonom propisano dobro ima pravo da glasa. Obzirom da se u to vrijeme izbori nijesu provodili istovremeno na cjelokupnoj teritoriji države, tj. istog dana, to je mogućnost da glasa više puta za imućnijeg Engleza zavisila, prije svega od prevoznog sredstva koje mu je stajalo na raspolaganju. U ovu kategoriju, naravno, ne spadaju članovi Gornjeg Doma, odnosno Doma Lordova kojima zbog položaja koji uživaju nije dozvoljeno da glasaju za predstavnički, Donji dom engleskog parlamenta.

Izbornom reformom iz 1918. godine Englezima je ovo pravo ograničeno, na način što im je dozvoljeno da glasaju u samo dvije izborne jedinice, odnosno da raspoložu najviše sa dva glasa. Ovo pravo faktički je dovedeno u pitanje kada se uskoro prešlo na istovremeno održavanje izbora u svim izbornim jedinicama. Ipak, ostaje činjenica da je sistem nejednakog prava glasa u Engleskoj napušten definitivno tek 1949. godine.

Na kraju ove kratke retrospektive prakse sistema nejednakog prava glasa, čini se interesantim na ovom mjestu zabilježiti i pokušaj uvođenja tzv. **porodičnog votuma** u Francuskoj između dva svjetska rata. Riječ je zapravo o nastojanju grupe uglednih poslanika francuskog parlamenta koja se, nošena idejom nacionalne obnove i uz širu podršku izvan najvišeg zakonodavnog organa, zalagala za to da izborni zakonodavstvo Francuske omogući veća prava za birače koji imaju zakonsko potomstvo. Drugim riječima, zalagali su se za to da otac porodice raspolaže onolikim brojem glasova koji je srazmjernan broju njegove maloljetne djece, dok bi u slučaju njegove smrti to pravo koristila majka koja, inače, kao žena nije raspolagala pravom glasa. Mada se može smjestiti i u domen populacione, odnosno demografske politike ova zamisao francuskih patriota, iako nije ostvarila svoju primjenu, ostaće zabilježena kao pokušaj da se u centar biračkog



prava umjesto pojedinca smjesti, kako su izjavljivali njeni protagonisti, osnovna društvena snaga - porodica.

**Lamartin**, poznata istorijska ličnost francuske političke scene između dva rata, smatra se ocem ove ideje. Iz tog razloga predstavnici porodica sjeverne Francuske postavili su u Bourguesu, na fasadi zgrade *Hotel du sheval blanc*, gdje je inače Lamartin držao svoje izborne govore, ploču na kojoj su ispisane sljedeće njegove riječi: *Doći će dan, ja u to ne sumnjam, kad će otac porodice imati onoliko glasova, koliko ima staraca, žena i djece na njegovom*

*ognjištu; jer u jednom društvu bolje organizovanom permanentna jedinica nije pojedinac, nego porodica. Pojedinac prolazi, porodica ostaje; tu je načelo socijalnog održanja; njega će razvijati, da bi se demokratiji dalo toliko stabilnosti, koliko i monarhiji.*

Napokon, u savremenim, kompetitivnim izbornim sistemima postulat jednakosti prava glasa smatra se najvažnijim od svih načela izbornog prava. U operativnom smislu naročita mu se pažnja pridaje prilikom utvrđivanja broja i veličine izbornih jedinica da bi se obezbijedila maksimalna jednakost brojčane vrijednosti glasova.

### 3.4 NEPOSREDNO I POSREDNO PRAVO GLASA

Poseban kriterijum u tipologiji karaktera izbora i izbornih sistema predstavlja način njihovog provođenja, odnosno da li birači neposredno ili preko povjerenika, odnosno za tu funkciju ovlašćenih organa, biraju predstavnike za centralne organe vlasti. Odmah valja reći da instituciju izbora čitavim tokom njegov razvoja kroz istoriju prati praksa i posrednog i neposrednog načina biranja političkih predstavnika.

„Neposredni izbori postali su u Engleskoj. Još u srednjem veku, članovi donjeg doma birani su neposrednim načinom. Posredni izbori postali su u Francuskoj. Predstavnici trećeg staleža za skupštinu 1789. birani su preko poverenika; zbog toga se posredni izbori javljaju i u izbornom zakonodavstvu iz vremena revolucije.“ (Sl. Jovanović)

Zastupnici teza o prednostima ili manama jednog u odnosu na drugi način izbora, i ova kao i ostala alternativna rješenja u okviru jednog izbornog sistema, iste probleme prakse, u vrijednosnom smislu, različito tumače. Tako pobornici prednosti posrednog načina biranja najviših političkih predstavnika u prvi plan, zarad krajnjeg kavaliteta izbora, ističu nužnost posredovanja koje, samo po sebi, ne znači narušavanje opšteg prava glasa, kao starijeg, odnosno principa višeg nivoa. Naime, po njihovom mišljenju, posrednici kojima se povjerava funkcija izbora izabrani su od najšireg broja birača.

„Pravi credo zastupnika posrednih izbora jezgrovito...“, kako navodi V. Goati, „... je izneo još pre

dvesta godina **Rodžer Šerman**. U znamenitoj debati oko promena Ustava SAD on sa iskrenošću koju treba poštovati (i koja nedostaje njihovim današnjim sledbenicima) kaže: ‘Narod neposredno, trebalo bi da ima što god je moguće manje udela u stvaranju vlade. Narodu nedostaju informacije i permanentno je podložan zavođenju...‘

Ova argumentacija dodatno se osnažuje u slučaju tzv. **otvorenih posrednih izbora** (ne miješati sa primarnim - otvorenim predizborima, o kojima će biti više riječi u oviru detaljnije prezentacije strukture izbornog sistema SAD), odnosno izbora koje provodi ad hoc izabrano tijelo ili organ čiji je jedini zadatak da izaberu, najčešće šefa izvršne vlasti ili članove jednog od domova parlamenta. Smatra se da će elektori, odnosno „kolegijum izbornika“ („drugostepeni birači“ - D. Djanković) taj svoj zadatak odraditi na najbolji mogući način koji bi, po pravilu, trebalo da izražava volju većine onih koji su njih izabrali. Provedeni na taj način, izbori postaju meritum političkog znanja iako predstavljaju izraz manje efikasnog pravno - tehničkog procesa od izbora koji se provode na suprotan - neposredan način.

Bez obzira na navedenu argumentaciju, instituciju elektora, odnosno „kolegijum izbornika“ u izbornom sistemu Sjedinjenih Država većina savremenih američkih politikologa smatra „ustavnim reliktom iz XVIII vijeka“ (član 2, odjeljak 1 Ustava). Njihov stav postaje razumljiv utoliko više, jer su

elektori (izbornici) na osnovu zakletve obavezni da glasaju za kandidata koji je dobio većinu glasova birača na području država, odnosno okruga Kulumbija koje predstavljaju.

Uostalom, elektori svoj posao izbora predsjednika i potpredsjednika SAD obavljaju decembra mjeseca, a rezultati izbora dvije najznačajnije figure u izvršnoj vlasti Sjedinjenih Država faktički su poznati već u početkom novembra u godini u kojoj se provode predsjednički izbori.

No, bez namjere da se na ovom mjestu bavimo detaljnije teorijskom elaboracijom mjesta i uloge elektora u izbornom sistemu SAD; federalno ustrojstvo ove države, po našem mišljenju, daje izvjesnu legitimacijsku osnovu za njihov „opstanak“.

Osporavajući navedenu argumentaciju zastupnici prednosti neposrednog nad posrednim pravom glasa ističu da svako posredovanje između nosioca suvereniteta (pojedinačnog birača, građanina) i njegovih predstavnika čini njihovu vezu manje legitimnom. Istovremeno, svako posredništvo umanjuje i efikasnost kontrole izabranika, jer, kako je govorio francuski politički mislilac **Alen**, posrednici su „... štetni koliko i nepotrebni i, na ovaj ili onaj način, rade u korist elite i vlasti.“

Drugi pak osporavaju svaki demokratski karakter posrednom, naročito višestepeno posredovanom načinu biranja. Jedno od najpregnantnijih takvih stanovišta iznio je Raul de la Graseri, sljedećom konstatacijom „... zapravo, kao i sve ostale stvari, glasanje se razlaže i izvitoperava, prolazeći kroz više ruku: pravi izabrani ostaje obeležen demokratskom bojom koju će odmah potom izgubiti njegov delegat. ... Dok je u stanju larve, ponaša se demokratski, a kada dođe do metamorfoze u insekta, postaje aristokrat. To je fatalan hod.“

Ilustrativan primjer ove prakse predstavljaju, bez sumnje, izbori za tzv. podgoričku „Veliku Narodnu Skupštinu Srpskog Naroda u Crnoj Gori“ iz 1918. godine. Naime, 6. novembra te godine održani su izbori za povjerenike na osnovu prethodno donešenog „Pravilnika“ - **javnim glasanjem**, a dva dana kasnije izabrani povjerenici su birali 168 poslanika za novu Skupštinu.

Skupština je petnaest dana nakon konstitutivne sjednice (11. novembra) donijela Odluku kojom je „... ustanovljeno dvoje: 1. prestanak Kraljevine Crne Gore i detronizacija dotadašnje njene dinastije Petrović - Njegoš, i 2. pripojenje Crne Gore Kraljevini Srbiji u cilju državopravnog njihova ujedinjenja s ostalim jugoslovenskim zemljama.“ (F. Čulinović)

Zastupnici neposrednih izbora ukazuju istovremeno i na probleme koji se odnose na motivaciju prilikom čina izbora. S tim u vezi oni rado ističu slučaj kada se izbor predstavnika u viši organ čini od strane članova, za druge funkcije izabranih organa na nižem nivou; ukazujući da oni taj svoj zadatak doživljavaju kao sporedan, i koji samim tim ne garantuje najbolji izbor. To se posebno odnosi na sisteme u kojima postoje višestruko posredovani izbori, kao što su bili delegatski izbori u našoj praksi.

U svakom slučaju, danas preovlađuje praksa neposrednih izbora. To, uostalom najbolje potvrđuje činjenica da se posredni izbori sve rjeđe održavaju kako za gornji dom u parlamentu (kad je to slučaj, onda on proizilazi prije svega iz ustavnog ustrojstva unutrašnje političko-pravne strukture, obično složene države) tako i za predsjednika države (takođe kao posljedica njegovog ustavnog položaja), a što se sve može uzeti i kao argument u prilog vrijednosti koju sobom nose neposredni izbori.

Na primjer, na indirektan način bira se gornji dom parlamenta: Austrije, Francuske, Njemačke, Indije, Irske, Holandije, Norveške; dok se na neposredan način to čini u: Australiji, Belgiji (uglavnom), Kolumbiji, Italiji, Japanu, Španiji (uglavnom), Švajcarskoj, Turskoj, SAD, Venecueli ...

Praksa posrednog izbora šefa države karakteristična je npr., za: Austriju, Njemačku, Indiju, Grčku, Irsku, Izrael, Italiju, Švajcarsku, Tursku, Mađarsku, Češku, Slovačku.... Predsjednika države biraju neposredno, na opštim izborima npr., birači u: Finskoj, Francuskoj, Kolumbiji, Portugaliji, SAD i Venecueli. (I. Crewe)

### 3.5 TAJNO I JAVNO GLASANJE

Dok se u primjeni prethodno navedenih izbornih načela, još uvijek mogu sresti različiti stavovi i mišljenja, u pitanju izbora između javnog ili tajnog glasanja u savremenim demokratijama dileme faktički ne postoje. Odnosno, danas je gotovo nemoguće i zamisliti opšte i neposredne izbore za predstavničku vladu koji bi se provodili javnim glasanjem. I to ne samo iz tehničkih razloga; već, prije svega, što se demokratskim mogu nazvati samo oni izbori koji obezbjeđuju slobodu izjašnjavanja birača. Međutim, kako slobode nema bez iskrenosti, a opet, kako iskrenost traži prije sigurnost nego li hrabrost, to se, i jedna i druga mogu obezbijediti jedino tajnošću.

I pored toga što su takva saznanja postojala i ranije, dugo vremena se nijesu uspijevala nametnuti kao vladajući princip i potisnuti javno u korist tajnog glasanja. Tako je, na primjer, u **Engleskoj** pravo tajnog glasanja uvedeno zakonom 1872. godine; dok je, recimo, u Prvoj Jugoslaviji, Izbornom uredbom iz 1940. godine tajno glasanje po drugi put, nakon izbora održanih: 1920, 1923, 1925. i 1927. godine uvedeno u izborni sistem. U međuvremenu, u izborima koji su održani 1931, 1935. i 1938. godine bilo je primijenjeno javno glasanje.

Inače, postojalo je više oblika u kojima se kroz istoriju manifestovalo javno glasanje. Neki od njih se i danas praktikuju. Riječ je o sljedećim oblicima: (1) aklamacijsko glasanje na javnim skupovima i skupštinama; (2) glasanje *viva voce* - glasanje uglas na javnom mjestu ili skupštinama kad se prisutni pozivaju da se javno izjasne ko je „za“ a ko „protiv“ nekog predloga, ili pak ako prisutni sjede, da ustajanjem, odnosno nekom drugom vrstom radnje iskažu podršku; (3) glasanje pojedinačnom prozivkom; (4) glasanje javnim ličnim potpisom u tzv. glasačkoj knjizi /poll-book/, i (5) glasanje potpisivanjem glasačkog listića.

Pojedini oblici javnog glasanja primjenjuju se i u savremenim demokratskim društvima. Najčešće se to čini na stranačkim konvencijama, u odborima, na sastancima i drugdje, kao u politici tako i u drugim oblastima društvenog života.

U prilog opredjeljenju za sistem tajnog glasanja stoji i činjenica da ono na svoj način utiče i na veći odziv birača. Kao jedan od najkarakterističnijih slučajeva koji govori u prilog navedene tvrdnje, J. Stefanović navodi primjer izbora u Pruskoj, 1903. godine. Naime, prilikom izbora **Landtaga** (lokalni

Javno glasanje pruža moralnu superiornost!

Javnim glasanjem ispoljava se iskrenost i poštenje.

Glasači koji javno iskažu svoju volju postaju moralno odgovorni za svoj glas, dok po sistemu tajnog glasanja oni ostaju potpuno neodgovorni.

Monteskje: *Veliko je pitanje, da li glasanje treba da bude javno ili tajno. Ciceron piše, da su zakoni, koje su glasanje učinili tajnim, u posljednje vrijeme rimske republike bili jedan od velikih uzroka nje-ne propasti .... Bez sumnje, kad narod daje glasove, glasanje treba da bude javno, i to treba smatrati osnovnim zakonom demokratije.* (J. Stefanović)

Čak je i J. St. Mill, iako liberalni demokrata, zastupao javno glasanje. Tako u „*Raspravama o reprezentativnoj Vladi*“, Mill kaže: *Dužnost glasanja, kao i svake javne dužnosti, trebalo bi da se vrši pred očima i kritikom javnosti.... Ja ne mogu da shvatim da čak i ljudi koji su sposobni za to i koji su dobili opšte pravo glasa, žele tajno glasanje.* (Vasović - Goati)

„Javno glasovanje bilo je uobičajeno u atenskoj demokraciji i Rimskoj republici, te u srednjovjekovnim skupštinama, na skupovima i sl. Do kraja XIX. i početka XX. st. održalo se i kao oblik biranja modernih parlamenata i u najrazvijenim zemljama: u Velikoj Britaniji službeno je ukinuto 1872, u Belgiji 1877, u Danskoj 1901, u Austriji 1906, u Mađarskoj 1914. itd. U izvaneuropskim državama održalo se i dulje: u autoritarnim i poluautoritarnim režimima Čilea do 1925, u Brazilu do 1934, u Salvadoru do 1950, u Gvatemali do 1956, u Nikaragvi i Dominikanskoj Republici do 1962. itd. U komunističkom režimu Demokratske Republike Njemačke (1945-1990) ustavno je bilo zajemčeno tajno glasovanje, ali se od građana nije očekivalo da se tim pravom i koriste, pa je svatko tko je ustrajavao na njemu bio i politički sumnjiv.“ (M. Kasapović)

organ vlasti) bio je primijenjen sistem javnog glasanja i odziv birača je iznosio svega 23.6% biračkog tijela, dok je u izboru saveznog Reichstaga (u kome je glasanje bilo tajno) učestvovalo čak 75% od ukupnog broja birača.

Uz opredjeljenje javno ili tajno glasanje, veže se i jedan, na prvi pogled, tehnički detalj koji će, nakon opšteg prihvatanja opredijeliti i čitav niz drugih postupaka i sredstava bez kojih je danas teško i zamisliti izbore. Riječ je, dabome, o načinu i uslovima u kojima se obavlja takvo glasanje, odnosno postupku koji obezbjeđuje tajnost glasanja.

Pod imenom *sistem australijskog listića*, u teoriji se zapravo označava početak razvoja izborne tehnike u užem smislu te riječi. Naime, pored izolovanog prostora u kome birač obavlja čin glasanja, a da ga u tome drugi ne mogu kontrolisati, bilo je neophodno pronaći i odgovarajući način saopštavanja

biračeve volje. Taj problem najefikasnije je riješen uvođenjem glasačkog listića i glasačkih kutija.

Međutim, to se odnosilo samo na pismene birače. Zbog onih koji to nijesu bili, činjene su i druge varijante; kao na primjer, tzv. **slobodni listić** koji su biračima dijeljeni, ne od strane države na biračkom mjestu, nego od partija (naravno, svaka je dijelila svoj listić) ili samih kandidata. Takav se listić u propisanom omotu predavao na biračkom mjestu. Tajnost glasanja u ovom slučaju obezbijedivao je birač sam sebi, izborom jednog od ponuđenih listića kojeg će na dan izbora predati na biračkom mjestu. Bilo je i drukčijih rješenja, poput naše prakse upotrebe glasačkih kuglica.

Suština funkcije navedenih elemenata nije promijenjena do današnjih dana, dok su inovacije u načinu njihove upotrebe dovele do novih tipologija izbora.

U ranoj i kolonijalnoj eri američke istorije, preovladjujući metod glasanja bio je oralni ili „viva voce“. Ovaj metod podrazumijevao je da se svaki birač pojavi pred izbornim službenikom i usmeno izjavi koga kandidata želi da podrži.

Zbog sve izraženijih pojava mita i korupcije, koje su se neminovno javljale kao posljedica javnog glasanja, već i tada se, a naročito nakon okončanja građanskog rata, javljaju jaki zahtjevi za uvođenje tajnog glasanja.

U početku su glasački listići štampani privatno, a ne od strane javne vlasti odnosno države. Partije, odnosno kandidati su pripremali posebne glasačke listiće. Tako su zbog različitih boja glasačkih listića posmatrači na biračkim mjestima mogli da znaju ko je za koga glasao.

Kasnije se uvode australijski glasački listići. Njih štampa država, jednoobrazno su obojeni i sadrže sva imena - partija ili kandidata. Sa uvođenjem australijskog glasačkog listića ustanovljava se i izborna administracija koja upravlja izborima i obezbjeđuje tajnost glasanja.

Prvi zakon o australijskom glasačkom listiću na teritoriji SAD donosi se u Kentakiju (i to samo u nekim gradskim sredinama) 1880. godine; bez obzira što je ustav te države propisivao javno glasanje.

Godine 1900. praksa upotrebe australijskog glasačkog listića prostire se na veći broj država; 1945. godine primjenjuje se u 45 država, a od 1950. godine primjenjuje se u svim državama Amerike. (Vasović - Goati)

*Glasanje putem kuglice:*

Način glasanja upotrebom kuglice naj slikovitije ilustruju odredbe člana 42. Zakona o izboru narodnijeh poslanika Knjaževine Crne Gore iz 1907. godine, koje glase:

„Kad birač uđe u biračku sobu, birački će se odbor uvjeriti, da li dotični birač ima pravo glasa i zatim će mu pradsjednik dati jednu kuglicu.

Birač, kad primi kuglicu, staviće je u desnu ruku i zatvoriti je, pa sa tako zatvorenom rukom prilaziće svakoj kutiji redom, i u svaku onako zatvorenu ruku zavlačiti, a kuglicu će pri tom spustiti u onu kutiju, na kojoj je prilijepljena ona kandidatska lista, za koju on oće da glasa.

Kad iz pošljednje kutije izvuče ruku, glasač će je onda pred svijema otvoriti, tako, kako svaki može vidjeti, da kuglice u njoj nema i da je glasao.

Predsjednik ili jedan od članova biračkog odbora, prije nego birač primi kuglicu kazaće glasno, čiju kandidatsku listu predstavlja koja kutija.

Svaki predstavnik liste ili njegov zamjenik, za sve vrijeme glasanja, prisustvuje u glasačkoj sobi i ima pravo kazati glasaču, koja kutija predstavlja kandidata kojega on zastupa.“





# IZBORNI SISTEMI

4



## 4.1 IZBORNI SISTEMI

### STRUKTURA / KARAKTERISTIKE / POLITIČKI UČINCI

Opredjeljene da demokratski izbori pretpostavljaju opšte, jednako i neposredno pravo glasa i tajno glasanje predstavlja samo dio opštih principa strukture savremenog izbornog prava u kompetitivnim izbornim sistemima. Skup svih principa i procedura koji čine cjelinu te strukture veoma je složen. Najuže, pod izbornim sistemom podrazumijeva se institucionalna struktura unutar koje se političke preferencije birača iskazane u obliku glasova, pretvaraju u mandate političkih predstavnika.

„Izbori kao instrument za formiranje predstavničkih tela ne predstavljaju... spontan akt nego niz međusobno povezanih i uslovljenih radnji zasnovanih na određenim principima i vršenih prema unapred utvrđenim pravilima. Svi ovi principi, radnje i pravila koja ih regulišu predstavljaju jednu skladnu celinu poznatu kao izborni sistem, koji predstavlja podsistem ustavnog odnosno svakog demokratskog političkog sistema i koji je regulisan ustavnim i posebnim zakonskim normama.“ (D. Prodanović, 1983:335)

Iskazan kroz norme (ustavne, zakonske ili neke druge) izborni sistem (engl. *electoral system*, franc. *système électoraux*, njem. *Wahlssystem*) podrazumijeva niz pojedinačnih i kolektivnih prava i obaveza koja obuhvataju sudionike izbornog procesa: **birače, kandidate, partije i državne organe**.

Svi ti elementi čine izborni sistem složenom tvorevinom, i mogu se, kako kaže Nolen (D. Nohlen, 1992:470), „gotovo po volji“ kombinovati jedni s drugima. Međutim Nolen, bez sumnje, jedan od najznačajnijih savremenih analitičara izbora i izbornih sistema, predlaže da se pojedina pravila koja su obuhvaćena u izbornim sistemima mogu „... podijeliti na četiri područja. To je podjela na:

- (1) izborne okruge,
- (2) izbornu nadmetanje,
- (3) glasanje i
- (4) preračunavanje glasova.

Unutar tih područja postoje brojne mogućnosti konstrukcija. Nadalje, različita tehnička pravila jednog područja mogu se mnogostruko kombinirati s pravilima drugih područja. Iz pojedinih elemenata potječu vrlo različiti učinci na rezultat izbora. Pritom je presudno to što se učinci pojedinih elemenata kombinacijom mogu pojačati, kompenzirati ili neutralizirati. Politički učinci izbornih sustava vrlo rijetko ovise samo o jednom elementu. Najčešće određene političke učinke izbornog sustava uzrokuje kombinacija različitih elemenata.“

Neki drugi autori, A. Lijphart (1985:7-8), na primjer, u svojoj empirijsko-teorijskoj analizi političkih uticaja izbornih sistema polazi od petnaest nezavisnih varijabli koje čine strukturu izbornog sistema. Riječ je o:

- (1) izbornom obrascu (metodu);
- (2) veličini izborne jedinice;
- (3) načinu glasanja;
- (4) obliku/formatu legislature;
- (5) ograničenjima izbornog prava;
- (6) načinu pristupa stranaka i kandidata izbornom procesu;
- (7) načinu pristupa birača izbornom procesu;
- (8) strukturi političkog takmičenja;
- (9) posebnim obilježjima načina glasanja;
- (10) posebnim obilježjima postupka pretvaranja glasova u mandate;
- (11) postupku podjele na izborne jedinice;
- (12) pravilima finansiranja izborne kampanje;
- (13) vremenskim pravilima u izornoj kampanji;
- (14) broju i tipu subjekata izbora, i
- (15) stepenu povezanosti izbora.

Međutim, iz mnoštva navedenih varijabli izdvajaju se tri obilježja - varijable (područja) kojima i ostala relevantna literatura daje karakter osnovnih. Tako npr., za razliku od Nolena, Lijphart (op. cit.) u njih ubraja:

- (1) izborni obrazac (metod),
- (2) način glasanja i
- (3) veličina izborne jedinice.

Prihvatajući navedeni izbor prioriteta varijabli, u nastavku biće više riječi pojedinačno o navedenim strukturnim obilježjima. Iz metodoloških razloga na ovom mjestu izdvojeno se tretiraju prvo i tre-

će obilježje, dok su načini glasanja obuhvaćeni kao specifično određenje, odnosno karakteristika pojedinog tipa u okviru izložene tipologije izbornih metoda.



Dieter Nohlen  
(1939 - )



Arend Liphart  
(1936 - )



Vernon Bogdanor  
(1943 - )

#### 4.1.1 METODI IZBORA ZA CENTRALNE PREDSTAVNIČKE ORGANE VLASTI

Kao univerzalno prihvaćeni instrument i polazna tačka u konstituisanju predstavničkog režima, izbori, u krajnjem, znače prevođenje glasova birača („narodne volje“) u poslanička mjesta (izabranu skupštinu). Polazeći s tog stanovišta, izbori i izborni sistem često se, pogrešno, identifikuju sa načinom (metodima) na osnovu kojeg se obavlja taj postupak. Tako je u savremenoj politologiji i pravnoj nauci uobičajena podjela na tzv. **većinske** i **proporcionalne izborne metode**.

Većinske metode zasnivaju se na teritorijalnoj reprezentaciji a proporcionalne na raspodjeli poslaničkih mandata u proporciji s brojem osvojenih glasova. U okviru ova dva metoda postoji više varijanti i kombinacija.

Dva pitanja opredjeljuju varijantnost osnovnih metoda.

Kod većinskog ona se odnose na veličinu i nivo izborne jedinice i način glasanja, odnosno da li birač ima mogućnost izbora između kandidata ili stranaka, odnosno da li svojim glasom može uticati na rang kandidata sa stranačke izborne liste u slučaju proporcionalnog metoda.

Posljednjih stotina godina evolucije izbornih sistema obilježene su raspravama na temu koji je od ova dva metoda bolji, odnosno pravičniji. U svakom slučaju, njihovi kreatori kretali su se, kako kaže D. Batler (1981:7) „... između prenatlaženog prihvatanja nužne imperfektnosti izbora i sna o njihovoj

Prema izvješatju britanske kraljevske komisije objavljenom 1910. godine, a koja je imala zadatak da ispita izborne sisteme i utvrđeno je da postoji preko 300 izbornih sistema. Navodeći ovaj podatak V. Bogdanor (1983:1) konstatuje da ih „... sada, bez sumnje ima mnogo više. Klasifikacija izbornih sistema ne mora biti samo opširan katalog koji ih nabroja; oni se mogu analizirati kao varijacije nad malim brojem osnovnih sistema.“

čistoj pravičnosti, da bi se obezbijedilo potpuno poklapanje između ulaza - preferencije glasača i izlaza - rezultirajuće vlade.“ Uostalom, zaključuje ovaj autor, danas ne postoje dvije politike koje su dale isti odgovor na pitanja o problemima koji se javljaju u demokratskim izborima.

„Od kad su održani prvi slobodni izbori, ljudi koji su ih sproveli i za njih se borili bili su nužno osjetljivi na sadržaj izbornog zakona. Vijek ranije, kada su opšti slobodni izbori bili još novi u Engleskoj, dva od najslavnijih političkih mislilaca devetnaestog vijeka - John Stuart Mill (*Considerations on Representative Government*, London, Longmans, Green, 1890.) i Valter Bagehot (*The English Constitution*, New York, D. Appleton, 1877.) nijesu se složili u polemici o pravičnosti izbornog zakona korišćenog za izbor parlamenta. Njihovi argumenti kristalizuju predmet koji ostaje istaknut i danas za svaku demokratsku vladu: treba li usvojiti anglo-američke izborne zakone ili neki varijetet 'proporcionalne reprezentacije'? I, nažalost, polemičan oblik spora Mil - Bagehot karakteriše i danas literaturu o ovom pitanju.“ (prema: D. Rae, 1971:4)

Vođene u tom okviru sve rasprave o vrijednostima koje se ostvaruju primjenom jednog ili drugog izbornog metoda, zapravo su pokušaj nalaženja odgovora na pitanje „... kako postići što pravedniju i primjereniju distribuciju predstavničkih mjesta i istovremeno osigurati stabilnu, djelotvornu i odgovornu predstavničku vladu.“ (Š.D.Antoljak, 1990:53)

Za zagovornike metoda proporcionalne reprezentacije („proporcionaliste“, kako ih naziva Sl. Jovanović) u režimu predstavničke vlade parlament je nacija u malom, čime se ispunjava ideja političke jednakosti i pravednosti prema svim biračima, odnosno pruža se mogućnost reprezentovanja različitih interesa biračkog tijela, srazmjerno njegovoj objektivnoj snazi.

„Francuska je ovdje, u tom obimu“, uziknuo je, kako navodi M. Diverže, predsjednik Paul Reynaud s govornice Narodne skupštine.

Inače, kako ističe Nolen, „Idejnopovijesno valja utvrditi da su načela predstavništva bitno starija od izbornih sistema. To osobito vrijedi za razmjerne izbore, razvoj kojih su nosile dvije temeljne ideje: Mirabeauova predodžba o zrcalu nacije (*Oeuvres Completes*), s jedne strane, i predodžba o najboljim izborima, koji treba da služe posredovanju veritable voeu de la nation (zbijske volje većine), s druge strane. Te su se ideje razvijale dugo vremena prije nego što su pronađeni sistemi koji su ih donekle zadovoljavajuće mogli pretvoriti u praksu.

Druga pretpostavka za provedbu načela predstavništva u razmjernim izborima bila je sociopolitičke prirode. Zahtjev za razmjernim izborima istaknut je u svezi s društvenom promjenom, usponom radničkih stranaka i proširenjem općega izbornog prava. Razmjerni izbori, prema tome, nisu historijski promatrani kao bezučinkovit fenomen, nego kao politički instrument boljeg ostvarenja društvenih interesa.“ (D. Nolen, 1990:181-2)

D. Prodanović citira, kako kaže, duhovitu ocjenu proporcionalnog predstavništva koju su izrekli **Barthelemy** i **Duez** (*Traite de droit constitutionnel*, Paris, 1933:385): „Uninominalno glasanje je razbijeno ogledalo. Glasanje po listama je ogledalo koje deformiše i uveličava. Proporcionalno predstavništvo, kada je lojalno, jeste ogledalo koje reflektuje stvarnost tačno.“

Da bi se relativizirao osnovni prigovor koji navode pobornici principa većinskog glasanja - nestabilnost vlade, ističe se da će uspješnost vlade (time i njena stabilnost) zavisiti, prije svega, od postignutog stepena konsensusa i kompromisa u okviru legislative. Uostalom, vlada koja nije u stanju da čini kompromise, uz to i da teži tzv. srednjim rje-

šenjima ili, pak, konsensusu, na putu je da svoju politiku pretpostavi osnovnim vrijednostima parlamentarne demokratije.

Za **Hansa Kelzena**, jednog od najznačajnijih modernih teoretičara prava, proporcionalni sistem dopušta ne samo da se vrednuje uloga partija u funkcionisanju demokratije, već daje i prednost traženju i ostvarivanju srednjih rješenja. To je, dakle, oruđe vladavine odlučivanja u kojem se politička odluka nalazi putem rasprave, što odgovara tradiciji predstavničkog režima. S druge strane, proporcionalni sistem dopušta da se raskine s apstraktnom koncepcijom predstavničkog načela, jer birači priznaju za svoje predstavnike samo one čijem su izboru doprinijeli. Upravo iz ovog razloga Kelzen daje prednost potpuno proporcionalnom sistemu, bez izbornih okruga, jer teritorijalna podjela biračkog tijela donosi „... organski poremećaj u funkcionisanju proporcionalističkog sistema.“ (F. Lobo, 1999:77-78)

Konceptualno, osnovna razlika između ova dva metoda izbora temelji se na tome da li u prvi plan treba postaviti načelo funkcionalno - političke ili socijalno - proporcionalne reprezentacije.

Funkcionalno - političko načelo pretpostavlja konstituisanje stabilne i djelotvorne parlamentarne većine i jednostranačke vlade; socijalno - proporcionalno načelo zasniva se na pravednosti političkog predstavljanja svih relevantnih djelova biračkog tijela.

Iz ove načelne ravni o karakteru proporcionalne reprezentacije pojedini autori u prvi plan ističu njenu pragmatičnu vrijednost. Tako na primjer, Bogdanor (1983:2) smatra da je „... proporcionalna reprezentacija u stvari generički pojam koji označava broj različitih sistema koji zajednički dijele opšti cilj - proporcionalnost između poslaničkih mandata i glasova. Ovaj opšti cilj, ipak ne štiti različite proporcionalne

sisteme od znatnog razilaženja; pa stoga su i političke posljedice sasvim različite.“

R. Rose (1983:34), pak, smatra da su „... u proporcionalno reprezentativnim izbornim sistemima, opšti izbori uglavnom sredstvo predstavljanja javnih preferencija. Izbori su predviđeni za proizvodnju što je moguće bližeg para između partijskog udjela u glasovima i udjela reprezentacije u nacionalnom parlamentu. Izbori su cilj po sebi, i nijesu, kao u većinskim sistemima, sredstvo cilja za obrazovanje jednopartijske vlade.“

Specifičan ugao posmatranja razlika između dva osnovna izborna modela nalazimo i kod **Huber-a** i **Powell-a** (1994:291). Naime, oni konstatuju da: „Liberalna demokratija zahtijeva održavanje veza između građana i kreatora politike. Za procese izborne kompeticije i zakonodavnog pregovaranja pretpostavka je da obezbjeđuju od kreatora politike da rade ono što građani žele da oni za njih urade. Ipak, postoje dvije sasvim različite vizije demokratskih procesa koje mogu stvarati podudarnost između preferencija građana i državne politike.“

U onom što mi zovemo većinska kontrolna vizija, demokratski izbori su dizajnirani da kreiraju jaku jednopartijsku vladu koja u osnovi ne obavezuje druge partije u procesu kreiranja politike. Kreatori politike vjerovatno će uraditi ono što građani žele od njih da rade, zato što je partija koja kontroliše vladu dobila podršku većine na izborima... U drugoj viziji koju mi zovemo proporcionalna uticajna vizija, izbori su dizajnirani da proizvedu zakonodavce koji reflektuju preferencije svih građana. Poslije izbora, zakonodavno pregovaranje između partija je neophodno za kreiranje politike, pri čemu uticaj različitih partija u postizbornom procesu pregovaranja određuje obim u kojem će kreatori politike raditi ono što građani od njih očekuju da rade.“



Uvažavajući navedene konceptualne pristupe, valja imati u vidu da postoje stanovišta koja osporavaju vrijednosti i cjelishodnost reprezentovanja interesa biračkog tijela („narodne volje“) u trenutku glasanja. Tako, npr. D. Butler (1981:7) smatra da „**narodna volja**, kako je iskazana u jednom trenutku vremena, u jednom znaku na glasačkom listiću, ili najviše u kratkoj listi preferentnog redosljeda, najčešće predstavlja zamagljenu reprezentaciju svih kompleksnih i promjenljivih pogleda ljudi kao i mjerila koja egzistiraju u glavama birača.“

Na isti problem još decidnije ukazuje **H. Laski** (engleski politički teoretičar i ekonomist): „Ideja da se moja volja i iskustvo, na neki mističan način, ovaploćuju u volji i iskustvu mojih predstavnika, protivi se svima činjenicama koje nam stoje na raspoloženju. Moja volja ne može, kao što je Ruso uviđao, nikada biti predstavljena i moje je iskustvo, za mene, svojom suštinom prisno moje. Ja mogu, u svakoj prosečnoj zakonodavnoj skupštini, poznati ljude čije radnje otkrivaju jedan cilj dosta srodan sa mojim da bi zadobili moju potporu. Iz ovih radnji je mogu zaključiti koji interesi idu u korak sa mojim, kao i iskustva koja se poklapaju sa mojim. Problem predstavništva je problem kako će mi se omogućiti da dođem u dodir sa ovim ljudima.“ (Laski, 1934:385)



**Harold Joseph Laski**  
(1893-1950)

Kad se govori o predstavljanju, teza da je *parlament ogledalo nacije u malom*, kritički se osporava i na sljedeći način:

„Savremene zakonodavne skupštine, naročito u demokratskim sistemima, važne su prije svega zato što predstavljaju građane u procesu kreiranja politike na nacionalnom nivou. Međutim, nije jasno kakva bi trebalo da bude idealna veza između građana i funkcionera vlade. Neki tvrde da bi funkcioneri trebalo da odražavaju karakteristike građana u najvećoj mjeri. Taj princip, poznat kao *deskriptivno predstavništvo* (čest izraz kojim se opisuje ova pojava jeste egzistencijalno predstavništvo, prim. prior), smatra se naročito značajnim u kontekstu potencijalno konfliktnih podjela (rasne, klase, etničke, rodne, jezičke pa i starosne).

Međutim, deskriptivno predstavništvo nije jedini problem u regrutovanju javnih funkcionera. Na ograničenje principa odslikavanja stanovništva nenamjerno je ukazao jedan američki senator. Pokušavajući da odbrani kandidata za Vrhovni sud SAD-a, kritikovanog zbog prosječnosti, senator je rekao: „(P)a i da je prosječne pameti, mnogi sudije, i ljudi, i advokati su prosječni. Oni imaju pravo da budu bar malo zastupljeni, zar ne?“ Ipak, velika većina ljudi ne bi zastupala stav da bi funkcioneri vlade po svojim sposobnostima za obavljanje posla trebalo da budu odraz cjelokupnog stanovništva. Mi, u stvari, obično želimo da političke elite budu najbolji mogući *zastupnici* svojih birača. Po ovom mišljenju, funkcionere vlade trebalo bi birati prema sposobnostima da služe interesima građana, bez obzira na to imaju li iste osnovne karakteristike kao i njihovi birači.

Da bi političari bili dobri zastupnici, potrebno je da imaju *preferencije* slične preferencijama građana koje predstavljaju i odgovarajuće *vještine* da rade svoj posao. U demokratijama političke partije predstavljaju značajne mehanizme za ujednačavanje preferencija građana i njihovih lidera. A što se tiče vještina, tu su najznačajniji činioci obrazovanje i iskustvo. Političkom i vladinom rukovodstvu - naročito u modernim, tehnološkim razvijenim društvima – potrebna su znanja i vještine

koje je teško steći na drugi način osim kroz obrazovanje i obuku. Formalno obrazovanje, u određenoj mjeri mogu zamijeniti prirodna inteligencija i iskustvo.

Stoga bi dobro bilo da funkcioneri vlade budu bolje obaviješteni, pametniji, iskusniji, a možda i bolje obrazovani od ljudi kojima služe. Kao što i pacijenti u bolnici traže najsposobnijeg ljekara, a ne onog koji najviše liči na njih, mogli bismo tvrditi da bi i građani trebalo da traže najsposobnijeg funkcionera. Izbor vladinih funkcionera, po tom mišljenju, predstavlja ustupanje posla stručnjacima. U tom smislu, činjenica da su građani mnogih modernih demokratija sve spremniji da biraju lidere koji nemaju njihove osnovne karakteristike mogla bi da bude dobar znak.“ No, međutim, valja imati u vidu i upozorenje koje se takođe nalazi u istom izvoru: „U mnogim su zemljama fakultetski obrazovani ljudi – naročito kada se radi o pravnicima i državnim službenicima – prezastupljeni, dok su etničke, jezičke i vjerske manjine često nedovoljno predstavljene. Dakle, odstupanja od predstavljanja po sličnosti su brojna i raširena. I dok se zastupljenost žena povećava, klasna neujednačenost postaje sve izraženija.“ (Komparativna politika – Svjetski pregled, 2009:139-141)

S druge strane, „volja većine je volja većine, a ne volja *naroda*. Potonja je mozaik koji prva uopće ne uspijeva predstaviti. Izjednačiti obje definicijom ne znači riješiti problem“ konstatuje J. Šumpeter (austrijski ekonomista) najavljujući da će taj problem pokušati da riješe autori različitih planova o proporcionalnom predstavništvu. Po njegovom mišljenju bezuspješno, smatrajući da je njihova polazna pozicija pogrešno izabrana.

Naime, „ako je prihvaćanje vođstva prava funkcija birača (za Šumpetera ona je upravo to, jer cilj demokratske metode nije političko oblikovanje nečega čega zapravo i nema - „volje naroda“, prim. V.P.), teorija o proporcionalnom predstavništvu pada u vodu zato što njezine premise više ne obavezuju. Demokratsko načelo tada samo znači da

uzde uprave valja predati onima koji uživaju veću podršku nego bilo tko od suparničkih predstavnika ili grupa. A to, čini se, sa svoje strane osigurava opstanak sustava većine u granicama logike demokratske metode, premda ga još uvijek možemo osuđivati na osnovi razloga koji su izvan te logike.“ (Šumpeter, 1981:346-47)



Joseph Alois Schumpeter  
(1883-1950)

Slično Šumpeteru, misli i R. Mekenzi (**Robert McKenzie**, *British political Parties*, London, 1955) kada prigovara klasičnoj političkoj teoriji koja je, po njegovom mišljenju, biračkom tijelu pridavala „nerealističan stepen inicijative“ jer, u stvari, „... bitna uloga biračkog tela nije da donosi odluke o specifičnim političkim pitanjima, već da odluči ko će od dva ili više suparničkih timova potencijalnih vođa donositi odluke...“ (navedeno prema: N. Pašić, 1968:206)

Jednu od najradikalnijih kritika proporcionalne reprezentacije izlaže Kventin Kvejd (Q. L. Quade, 1991:36-37) u svom polemičkom tekstu „Proporcionalno predstavništvo i demokratsko državno umijeće“ (*PR and Democratic Statecraft*), u kome, između ostalog, konstatuje: „Zastupnici proporcionalne reprezentacije je tipično opisuju kao *pravedniju i pošteniju*. Lijphartov članak („Konstitucionalni izbori za nove demokratije“ - *Constitutional Choices for New Democracies*, *Journal of Democracy*, 1991., No1,p.72-84, V.P.) kaže da P.R.-a proizvodi *sporazumno* politiku, promovise *pomirenje i kompromis*, i *reprezentativnija* je od većinskog glasanja. U stvari, svaka od ovih dobrih riječi primijenjenih na P.R.- u izbjevama pitanje i pozive za rijetko datim filozofskim argumentom koji utvrđuje značenje za

*pošteno, pravedno, reprezentativno* itd. Nijedan od takvih argumenata nije predstavljen ili rezimiran od strane Lijpharta. Jedina sigurna stvar oko P.R.-e je da će naginjati ka rekreiranju društvenih podjela i njihovim smještanjem u zakonodavnom tijelu. To je njena svrha, logika i rezultat.“

Istim povodom (teze u Lijphartovom članku) i Gi Larderje (G. Lardeyret. 1991:32-33) osporava valjanost polaznih osnova proporcionalne reprezentacije (P.R.), uz tvdnju da: „Izbor nije glasanje upereno na davanje najtačnije reprezentacije svih različitih mišljenja ili interesa za igranje u datom društvu. Ako bi bio slučaj - da nema fiksirane granice za moguću podjelu u društvu - najdemokratskija skupština bi bila ona gdje svaki član oštro ocrtava interes ili osobenu ideološku nijansu. Takva skupština bi prezentirala apsurdnu karikaturu demokratske vlade.“

U odgovoru oponentima, a u prilog svog zalaganja za metod proporcionalne reprezentacije, Lijphart (1991:48) kao važan razlog njene popularnosti, ističe „... osjećaj da su disproportionalni izborni rezultati inherentno nepošteni i nedemokratski. Nijedan od poslijeratnih vladajućih britanskih kabineta nije postavljen na vlast uz pomoć većine glasača; sve ove partije su stekle vlast uprkos činjenici da je većina glasača bila protiv njih. Mišljenje Lardeyret-a i Quade-a da je izborna proporcionalnost nevažna nije podijeljeno među većinom demokrata. Uostalom, kao što skorije izdanje londonskog 'Ekonomista' piše, *kako je percepcija poštenja oštar test demokratije - sama osnova njenog legitimiteta - argument nepoštenja nadglasava sve druge* .“

Interesantno je da se Lijphart ovom prilikom nije pozvao na tzv. **Lewisov metod** koji, inače, navodi u knjizi *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University, 1977. Naime, Lewis (W. A. Lewis, *Politics in West Africa*, London: Allen and Unwin, 1965.) smatra da je pravilo većine u pluralnim društvima „... potpuno nemoralno i protivno primarnom značenju demokracije, a pogubno za bilo kakve izgleda za izgradnju nacije gdje bi različiti narodi mogli živjeti zajedno u slozi.“ (prema: A. Lijphart, 1992:147)

Inače, navedena Lijphartova konstatacija o disproportionalnosti izbornih rezultata u poslijeratnom periodu V. Britanije, u britanskoj izbornoj tradiciji poznata je i pod imenom **bias**. Pojedini zagovornici većinskog izbornog sistema skloni su tumačenju da „bias nije plod namjernog konstruisanja pojedinih instituta izbornog sistema da bi se povlastila neka partija, nego periodična pojava koju proizvodi raspoloženje i struktuisanje biračke populacije - koncentracija i/ili disperzija partijskih glasača, tzv. višak glasova koji ne utiče na osvajanje mandata, različito regionalno učešće partija u izborima itd.“ (M. Jovanović, 1997:36)

U svakom slučaju, u praksi pojava koju nazivamo **bias** ispoljava se u dva oblika:

Prvi pokazuje da partije različito „plaćaju“ mandat, odnosno da jedna partija mora prosječno sakupiti znatno veći broj glasova za jedan mandat od druge partije.

Drugi oblik ispoljavanja *biasa* nastaje kada stranka koja je osvojila relativnu većinu glasova ne dobije najviše mjesta u parlamentu. (Npr., u bogatoj izbornoj tradiciji Velike Britanije zabilježena su samo tri slučaja - 1892, 1923. i 1964. godine kada je broj glasova uglavnom odgovarao broju osvojenih mandata. (E. Lakeman, 1982)

Potpredstavljenost Liberalne stranke u parlamentarnim izborima u V. Britaniji 1945-2001.

Godina mjesec	% glas.	% mand.	razlika
1945.	9,1	1,9	-7,2
1950.	9,1	1,4	-7,7
1951.	2,5	1,0	-1,5
1955.	2,7	1,0	-1,7
1959.	5,9	1,0	-4,9
1964.	11,2	1,4	-9,8
1966.	8,5	1,9	-6,6
1970.	7,5	1,0	-6,5
1974./II	19,3	2,2	-17,1
1974./X	18,3	2,1	-16,2
1979.	13,8	1,7	-12,1
1983.	25,3	3,5	-21,8
1987.	22,6	2,6	-20,0
1992.	18,1	3,1	-15,0
1997.	16,7	7,0	-9,7
2001.	18,3	7,9	-10,4

Izvor: M. Kasapović, *Izborni leksikon*, (2003:291), Zagreb, *Politička kultura*, Nakladno-istraživački zavod.

Ukoliko se osnovni idejni i vrijednosni sudovi o premisama na kojima počivaju većinski i proporcionalni metod izbora za trenutak ostave po strani, ostajući i dalje na tragu prethodno navedene rasprave, neophodno je izložiti šta se sve smatra praktičnim prednostima, odnosno nedostacima jednog u odnosu na drugi izborni metod.

Tako se u prilog većinskog izbornog metoda, pored toga što je duže u upotrebi od proporcionalnog, u prvi plan ističe njegova jednostavnost i efikasnost (misli se naročito na sistem glasanja u jednom krugu - **first past the post**; „pobjednik-uzima-sve“ / winner-take-all). Ukoliko se pak provodi u jednočlanim izbornim jedinicama ovaj metod obezbjeđuje:

- izbor člana parlamenta na koga je usmjerena veća pažnja u izornoj jedinici;
- jaču vezu izabranog i onih koji su ga birali, odnosno garantuje direktnu vezu lokaliteta sa centrom;
- primorava stranke da djeluju na širokom prostoru, podstičući, pri tom, jake i obeshrabrujući slabe stranke.

U izbornim jedinicama sa više kandidata, ovaj model se može primijeniti u dvije podvarijante.

U prvoj podvarijanti kandidati su grupisani po partijskim listama i glasa se za listu u cjelini (**blok lista**). Lista koja osvoji većinu, apsolutnu ili relativnu, dobija sve mandate u izornoj jedinici, odnosno svi kandidati sa te liste postaju poslanici (tzv. **premijski izborni sistem** - primjera radi primjenjuje se u Čadu, Džibutiju, Kamerunu, Laosu, Tajlandu, Monaku, Libanu).

Druga podvarijanta temelji se na pojedinačnim kandidaturama, a ne na sistemu lista. Upisivanjem ili zaokruživanjem imena, birači glasaju za onoliko broj kandidata koliko izborna jedinica daje mandata.

Birač, dakle, raspolaže s onoliko glasova koliko se kandidata bira - tzv. **blok glas** (block vote). Kandidati koji dobiju najveći broj glasova (apsolutni ili relativni) osvaja ju mandat.

Primjenom ovog izbornog metoda, kako tvrdi D. Batler (1981:18), „... glasači su suvereni, birajući ne neki izborni koledž iz kojega će izrasti koalicija ili serija koalicija već vladu koja će se smatrati odgovornom za njene akcije, a što će doći do izražaja na narednim izborima.“

Rizik i strah koji nose svaki sljedeći izbori, primjenom ovog metoda ojačavaju se dodatno. Snaga javnog mnjenja je očigledna jer se i mala pomijerenja u raspoloženju biračkog tijela mogu drastično odraziti na poziciju stranke.

Kritičari proporcionalnog izbornog metoda naglasiće još i to da se njegovom primjenom podstiče disperzija i fragmentacija političkih stranaka (ova konstatacija izvodi se na osnovu drugog, od tri poznata Diveržeova „sociološka zakona“ koji utiču na stranački sistem jednog društva, a koji glasi: *Proporcionalno predstaništvo teži multipartizmu*) što sve utiče na kvalitet političkog života zajednice. Naravno, proporcionalisti tu manu proglašavaju kvalitetom u odnosu na „tiraniju većine“ koju podstiče tzv. većinsko glasanje. I sam princip većine dovodi se u pitanje; većina glasova ne znači uvijek i većinu mandata. Uostalom, primjeri „nejasnih većina“ isuviše su brojni da bi bili olako propušteni kao argument u prilog drugačijeg opredjeljenja.

Druga dva Diveržeova „zakona“ koja glase Većinsko glasanje u jednoj turi teži bipartizmu, odnosno Većinsko glasanje u dve ture vodi multipartizmu, ublaženom raznim savezima su, kako i sam autor priznaje, bila povod o kome „... se mnogo diskutovalo, često žučno, ali nikada nisu ozbiljno dovedeni u pitanje.“

Diverže je, kako navode autori *Komparativne politike – Svjetski pregled* (2009),



pored pravilnosti koje sadrže njegovi „zakoni“ uočio i dva mehanizma koje je nazvao mehanički i psihološki efekat. „**Mehanički efekat** odražava se u načinu na koji se u različitim izbornim sistemima glasovi pretvaraju u mandate. U sistemima sa jednomandatnim izbornim jedinicama partije nemaju predstavnike ako ne pobijede makar u jednom izbornom okrugu. Prema tome, male partije koje su se plasirale na drugo, treće ili četvrto mjesto u većem broju okruga predstavljene su malo ili čak nimalo... **Psihološki efekat** ogleda se u činjenici da i glasači i kandidati anticipiraju mehanički efekat. Stoga glasači ne daju podršku bezizglednim partijama i kandidatima. Umjesto toga oni, oni mogu podržati i onu koja im je po ličnom izboru druga (ili čak treća), kako bi spriječili pobjedu partije kojoj su izrazito neskloni. A kandidati manjih stranaka, znajući da ih glasači neće podržati, neće biti voljni da učestvuju na izborima. Pojava da glasači daju podršku kandidatu ili partiji koja nije njihov prvi izbor, samo da bi izbjegli još gori ishod poznata je kao strateško glasanje. Diverže tvrdi da **strateško glasanje** ide na ruku partijama koje su već velike, a na štetu malih.“

Na istom mjestu ove obimne studije navodi se još jedan relevantan teorijski osvrt na odnos između partijskih i izbornih sistema. Riječ je o tzv. Downs-ovom učinku **srednjeg glasača**. Naime, Entoni Dauns (Anthony Downs) „... proučavao je uticaj broja partija na političke stavove koje partije zauzimaju. Pokazao je da u dvopartijskim sistemima u kojima se partije bore po liniji lijevo-desno (ili nekoj drugoj dimenziji politike) i zainteresovane su jedino za pobjedu na izborima i u kojima svi glasači biraju onu koja je najbliža njihovim političkim preferencijama, te partije nastoje da ublaže svoje politike kako bi dobile podršku srednjeg glasača (onog koji se nalazi na sredini političkog spektra, sa jednakim brojem drugih glasača i desno i lijevo od sebe)... Prema ovoj teoriji, kod dvopartijskih sistema manifestuje se centripetalna tendencija, odnosno konvergencija. U sistemima sa svega dvije partije, partije moraju da nastoje da pridobiju većinu pa je usredsrijeđenost na centar biračkog tijela od ključnog značaja. Međutim, u sistemima sa proporcionalnim predstavništvom i velikim brojem političkih partija, nijedna grupa nema mnogo izgleda da dobije većinu, pa partije mogu da opstanu sa mnogo manjom podrškom. Prema tome, pošto pomenuta centripetalna tendencija ne postoji, partije mogu da se prošire preko cijelog političkog spektra.“ (Komparativna politika – Svjetski pregled: 2009:114-115)

Na drugoj strani, opet, ima i autora, kao na primjer H. Mejer (Hans Meyer) koji, kako navodi D. Nolen, upravo to svojstvo većinskih izbornih sistema označava njihovom vrlinom. Naime, prema Mejerovoj tvrdnji, svrha većinskih izbora „... nije danas primarno u tome da se (relativna) većina birača neke stranke u jednome izbornom okrugu pretvori u jedan mandat, nego u tome da se omogući mandatna većina neke stranke u parlamentu, i to upravo onda kada ne postoji biračka većina.“

Napokon, postoje i autori koji sa stanovišta uzajamne veze između izbornih i stranačkih sistema konstatuju tendencije oba izborna metoda ka prekomjernoj reprezentaciji većih stranaka, odnosno diskriminaciji reprezentacije manjih stranaka. Š.D. Antoljak (1990:1270) navodi kao primjer takvog mišljenja stavove D. Reja (1971:67-129) po kome se ta tendencija izražava u tri važna aspekta:

- (1) svi izborni sistemi teže stvaranju disproporcionalnih rezultata;
- (2) svi izborni sistemi teže smanjenju postojećeg broja parlamentarnih stranaka u odnosu na broj stranaka koje učestvuju u parlamentarnim izborima, i
- (3) svi izborni sistemi mogu strankama koje nisu dobile većinsku podršku birača pridati parlamentarnu većinu.

Prva dva Rej-ova stava potvrđuju i uporedni podaci koje navode Tägepera (R. Taagepera) i Šugart (M. S. Shugart) /:1989:106-07/.

*Odstupanje (devijacija - D) od proporcionalnosti i relativno smanjenje broja stranaka (r) na posljednjim nacionalnim izborima za donji dom parlamenta (1985 - 1989 godina).*

Zemlja	D (%)	r (%)
Australija	11.5	15
Austrija	4.3	4
Bahami	19.2	21
Belgija	7.7	14
Belize	22.0	24
Bocvana	17.2	35
Brazil	5.9	8
Kanada	24.9	39
Kolumbija	3.4	4
Kosta Rika	1.2	0
Danska	2.9	5
Dominikanska republika	34.8	48
Ekvador	16.0	41
Egipat	14.1	28
Faro ostvra	3.4	2
Fidži	3.1	9
Finska	3.9	6
Francuska	20.6	30
SR Njemačka	0.8	4
Grčka	9.0	17
Grenland	0.2	2
Gvatemala	13.5	22
Honduras	2.2	0
Island	4.3	2
Indija	31.8	58
Irska	3.2	4
Izrael	5.8	12
Italija	4.5	11
Japan	6.9	11
Luksemburg	7.5	11
Malezija	25.2	39
Malta	2.6	0
Holandija	2.8	5
Novi Zeland	19.0	33
Nikaragva	1.5	5
Norveška	8.7	15
Portugalija	5.7	11
St. Lučija	26.0	42
St. Vinsent i Grenada	17.8	26
Južna Afrika	22.3	42
Južna Koreja	18.3	29
Španija	17.5	34
Šri Lanka	36.7	50
Švedska	2.0	4
Švajcarska	4.3	7
Velika Britanija	23.4	32
S A D	6.7	5
Venecuela	7.9	20

Uz rizik da će se ponoviti izvjesne konstatacije koje su već naznačene, na ovom mjestu ipak nije na odmet ukazati i na Nolenove stavove o teorijskim prednostima većinskih izbora i razmjernih (proporcionalnih) izbora. Naime, po njegovom mišljenju **prednosti većinskih izbora** su:

- „1. Sprečavanje cijepanja stranaka. Male stranke imaju male šanse da osvoje parlamentarne mandate.
2. Poticanje koncentracije stranaka u pravcu obrazovanja dvostranačkog sistema.
3. Poticanje stabilnih vlada u obliku stranačkih većinskih vlada.
4. Poticanje političke umjerenosti, budući da se političke stranke, koje konkuriraju jedne drugima, bore za umjerene birače sredine, te se uzajamno moraju osporavati, a izbornom pobjedom moraju preuzeti i političku odgovornost. Stranke moraju, dakle, usmjeriti svoj program na umjereno biračko tijelo i ono što je ostvarivo.
5. Poticanje izmjene vlade, budući da male promjene u odnosima jakosti među strankama po glasovima birača mogu izazvati velike promjene po mandatima.
6. Uvođenje odlučivanja o vođstvu vlade izravno od strane birača u izborima, a ne od strane stranaka u postupcima koaliranja nakon izbora.

#### Prednosti razmjernih izbora:

1. Predstavništvo, po mogućnosti, svih mišljenja i interesa u parlamentu razmjerno njihovoj snazi među biračima.
2. Sprečavanje odveć umjetnih političkih većina koje ne odgovaraju zbiljskoj većini među biračima i koje predstavljaju tek rezultat institucionalnih zahvata u proces tvorbe političke volje.
3. Poticanje spojivih većina pogodnima i kompromisima u kojima sudjeluju različite društvene snage, etničke / religijske skupine.
4. Sprečavanje ekstremnih političkih preokreta koji su manje rezultat temeljnih promjena političkih stavova birača, a više posljedica 'učinka iskrivljavanja' izbornog sistema.
5. Uvažavanje društvenih promjena i novih političkih struja u postizanju parlamentarnog predstavništva.



6. Sprječavanje kartela etabliranih stranaka ili tzv. dominantnih stranačkih sistema u kojima neka stranka zahvaljuje svoju dominantnu poziciju u biti izbornom sistemu, te otežava demokratsku promjenu, ako je čak i ne sprečava.“

Izrečenoj argumentaciji u korist prporcionalnih sistema, V. Rul i N. Švedova (IDEA, 1997:63) dodaju i njihov uticaj na efikasnost vlada. „Tvrdi se da su, bar u dogotrajnim demokratijama, vlade izabrane po PZ (proporcionalna zastupljenost – prim. V.P) nego one izabrane po PDM (jednostavni većinski sistem, odnosno ‘prvi dobija mjesto’ – prim. V.P). Iskustvo Zapadne Evrope pokazuje da parlamentarni PZ sistemi daju trajnije vlade, bolji odziv glasača i bolje ekonomske efekte. Objašnjenje za to leži u činjenici da povremena smjena vlada dvije ideološki polarizovane partije, što donose PDM sistemi, otežava dogoročno ekonomsko planiranje, dok šire koalicione vlade, po PZ, pomažu održavanje stabilnosti u odlučivanju, što doprinosi razvoju zemlje.“ Napokon, može se konstatovati i to da je distribucija poslaničkog mandata efektivno određena ukupnim nacionalnim glasovima.

No, bez obzira u kojoj mjeri su navedena mišljenja zasnovana na praksi komparativnih sistema, **izvjesno je da ne postoje idealni i apsolutno dobri, odnosno pravedni izborni metodi** (‘sistemi’).

To je, uostalom, razlog što se uočene slabosti i nedorečenosti i jednog i drugog izbornog metoda nastoje ispraviti uvođenjem u praksu različitih korektivnih faktora, tako da se pojavljuju njihove nove varijante - **međumodeli**. To što takvih međumodela postoji više u metodu proporcionalne reprezentacije, nije izraz njegove slabosti već, prije svega, raširenosti primjene.

Na ovom mjestu valja pomenuti i tripartitnu tipologiju, odnosno podjelu „sistema“ (modela) na: (1) većinske, (2) segmentirane i (3) proporcionalne. Ovo, tim prije jer se u Apendix-u I prezentuje Komparativni pregled osnovnih strukturalnih elemenata izbornih sistema u svijetu tokom 2000. godine, a koji počiva upravo na ovoj podjeli. Inače, „segmentirani izborni sistem“ (engl. *Segment electoral system*) je oblik „... kombiniranog izbornog sustava što ga bitno obilježuje potpuno neovisni odnos između većinskog i razmjernog segmenta izbora. Većinski i razmjerni izbori provode se potpuno neovisno jedni o drugima, u dva segmentirana i odvojena izborna postupka, a rezultati jednih uopće na utječu na rezultate drugih. S obzirom na to temeljno obilježje, u njemačkoj tradiciji nazivaju se i rovoški sustavom (*Grabensystem*), a u anglosaksonskoj i mješovitim (*mixed electoral system*) i paralelnim izbornim sustavom (*parallel electoral system*). Većinski izbori provode se u cijeloj državi sukladno većinskom pravilu odlučivanja i najčešće na temelju natjecanja pojedinačnih kandidata u jednomandatnim izbornim okruzima. Razmjerni izbori održavaju se, također, u cijeloj državi na osnovi listovnog natjecanja u višemandatnim okruzima i sukladno razmjernom pravilu odlučivanju o raspodjeli mandata.“ (detaljnije: Kasapović, 2003: 331-334).

Pored „međumodela“ postoje i izborni aranžmani koji primjenjuju različite izborne metode, odnosno „sisteme“. Karakterističan primjer takve prakse postoji u Njemačkoj, u kojoj se primjenjuje sinteza većinskih i proporcionalnih izbornih metoda. Takav aranžman neki autori nazivaju: „personalizovani proporcionalni sistem“, „proporcionalni sistem sa dodatnim većinskim sistemom“ i „proporcionalni sistem na osnovu većinskog“. (N. Dimitrijević, 1992:121)

**Izborni metodi u izbornim sistemima  
krajem XX vijeka**

Zemlja	Izborni model				Izbori
	V	M	PP	P	
ALBANIJA		M			1992.
ALŽIR		M			1991.
ARGENTINA		M			1991.
AUSTRALIJA		M			1990.
AUSTRIJA				P	1990.
BELGIJA				P	1991.
BOLIVIJA	V				1989.
BRAZIL	V				1990.
KANADA	V				1988.
DANSKA				P	1990.
DOMINIK. REP.	V				1990.
FINSKA				P	1991.
FRANCUSKA		M			1989.
NJEMAČKA	V			P	1990.
GRČKA				P	1990.
GVATEMALA				P	1990.
ISLAND	V				1991.
INDIJA	V				1991.
IRSKA				P	1989.
IZRAEL				P	1992.
ITALIJA				P	1992.
JAPAN			PP	P	1990.
REP. KOREJA	V				1992.
LIHTENŠTAJN				P	1989.
MADAGASKAR	V				1991.
MAĐARSKA	V			P	1989.
MALTA				P	1992.
MEKSIKO				P	1991.
HOLANDIJA				P	1989.
NORVEŠKA				P	1989.
PERU				P	1990.
POLJSKA				P	1991.
RUMUNIJA				P	1992.
S A D	V				1992.
FILIPINI	V				1992.
ŠRI LANKA				P	1989.
ŠPANIJA				P	1989.
ŠVEDSKA				P	1991.
ŠVAJCARSKA				P	1991.
V.BRITANIJA	V				1992.

*Legenda:* V - većinski; M - majoritetni; PP - poluproporcionalni; P - proporcionalni; Izvor: *POLITICAL HANDBOOK OF THE WORLD*; 1992 - *Governments and Intergovernmental Organiza-*

*tions as of July 1, 1992*, Editor by Arthur S. Banks, State University of New York, Binghamton, New York 1992.

Postoje brojne i različite tipologije izbornih metoda. Tako, npr. V. Vasović (1993:91) navodi da veliki broj autora razlikuje samo većinske i proporcionalne metode. Od onih koji razlučuju osnovne metode ističu se: H.O. Ibele (1971:302) koji razlikuje četiri vrste „izbornih sistema“; (1) sistem pluraliteta (plurality system), (2) sistem većine (majority system), (3) semiproporcionalni i (4) proporcionalni; D. Leonardo (1991:215-16) koji razlikuje tri vrste izbornih sistema; (1) sistem pluraliteta, (2) većinski sistem i (3) sistem proporcionalne reprezentacije; Ross S.F.J (1955:68-100) koji je razlikovao metode zbrajanja glasova u jednočlanim izbornim jedinicama i metode zbrajanja glasova u višečlanim izbornim jedinicama. Ove druge je dijelio u tri vrste: (1) sistem pluraliteta, (2) sistem liste i (3) sistem kvote; J. Stefanović (1950, 297:315) koji je, takođe, razlikovao tri vrste metoda; (1) većinski, (2) proporcionalni i (3) kombinovani; Đ. Sartori koji razlikuje „jake“ i „slabe“ (strong vs. feeble) izborne sisteme prema njihovom ograničavajućem ili neograničavajućem efektu na birače.

Vasović (op. cit.), pak, smatra da valja razlikovati „bar pet takvih metoda“, i to: većinski, pretežno većinski, proporcionalni, pretežno proporcionalni i mješoviti. I Adonis (1993:29) u svojoj tipologiji, odnosno postojećim opcijama izbornih sistema takođe razlikuje pet metoda, i to: (1) First - past - the - post; (2) List system; (3) Additional member system; (4) Single transferable vote, i (5) Alternative vote.

Bogdanor (1983:8) pojedinačno prenosivi glas (The single transferable vote - STV) naziva anglosaksonskom verzijom proporcionalnog sistema.

Napokon, kao još jedan u nizu karakterističnih načina razlikovanja izbornih metoda, zaslužuje da se pomene i tipologija koju izlaže Kalvert (1993:136). Naime, ovaj autor smatra da postoje tri osnovna tipa izbornih „sistema“, i to: (1) sistem jednoglasja (unanimity systems) koji se ostvaruje u specifičnim uslovima i različitim povodima, bilo da je riječ

o izborima u okviru uže grupe odnosno zajednice ili, pak, da se radi o nacionalnim izborima - jedna stranka / jedan kandidat; pri čemu se utvrđivanje kandidata može činiti preko tzv. cikličnih većina ili slučajnim izborom; (2) većinski sistem koji se ostvaruje u jednočlanim izbornim jedinicama a ishod izbora se rješava u jednom krugu (single member, single ballot); (3) majoritarni sistem u okviru koga se razlikuju neproporcionalni i proporcionalni sistemi. Pod neproporcionalnim majoritarnim sistemom Kalvert podrazumijeva: (a) izbore koji se obavljaju u jednočlanim izbornim jedinicama u dva izborna kruga (single member, second ballot); (b) primarne izbore i (c) metod alternativnog glasa (AV). Proporcionalni sistem obuhvata takođe tri podtipa, i to: (a) sistem liste u kome se za obračun mandata primjenjuje metod najvećeg ostatka i metod najvećeg prosjeka; (b) mješoviti sistem, i (c) pojedinačno prenosivi glas (STV).

Ovdje valja naglasiti da se, shodno usvojenim kriterijumima u naznačenoj tipologiji, način glasanja, kao jedna od dvije strane izbornog procesa, ne može posmatrati kao izdvojena kategorija u okviru „izbornih sistema“, već kao sastavni dio strukture

naznačenih metoda raspodjele poslaničkih mandata. Inače, postoje brojni načini na koje birač može iskazati svoje političko opredjeljenje u izborima za centralne predstavničke organe vlasti. Jednu od najrazuđenijih klasifikacija u tom pogledu izlaže Vasović (1993:84-88). Ovaj autor navodi osam takvih mogućnosti. Ovdje se navode taksativno, dok će o nekima od njih naknadno biti više govora. Naime, riječ je o sljedećim načinima glasanja:

- (1) pojedinačno glasanje (spot vote), i to u dvije varijante;
- (2) preferencijalno glasanje;
- (3) multiplicirano glasanje (glasanje u bloku);
- (4) ograničeno glasanje (limited vote);
- (5) kumulativno glasanje (cumulative vote);
- (6) alternativno glasanje (alternative vote);
- (7) panaširanje, i
- (8) dvostruki glas.

Ujedno, isti autor ukazuje da „... od svih ... pomenutih načina glasanja, od pojedinačnog do panaširajućeg koji predstavljaju, u stvari, individualno opredjeljenje birača između kandidata čija su imena na glasačkom listiću, treba razlikovati metod glasanja po listama (**scrutine de liste ili list vote**).“

## 4.1.2 SAVJETI PROJEKTANTIMA IZBORNOG SISTEMA

Polazeći od značaja, mjesta i uloge koji izbori imaju u razvoju demokratskog poretka u jednom društvu, skupina eksperata, pod rukovodstvom Andrewa Reynoldsa i Ben Reilly-a, okupljena u okviru projekta Instituta za demokratiju i pomoć pri izborima (**International IDEA**), sa sjedištem u Štokholmu (Švedska), sačinila je 1997. godine Priručnik za oblikovanje izbornog sistema. Čini nam se uputnim, upravo na ovom mjestu, prezentovati njihove savjete i preporuke ovlaštenim kreatorima, odnosno projektantima izbornog sistema.

„Jedna od jasnih pouka koje treba izvući iz komparativne analize izbornih sistema jeste domet i korist od ponuđenih opcija. Prečesto se dešava da projektanti ustava jednostavno izaberu izborni sistem koji najbolje poznaju - a to je u novim demokratijama često sistem bivše kolonijalne sile, ako je ona postojala - umjesto da prouče opcije koje bi

najviše odgovarale. Glavna svrha ovog priručnika jeste da nauči korisnika da donese *informisane* odluke. To ne znači da se mi zalažemo za obavezne i sveopšte promjene postojećih izbornih sistema. Štaviše, uporedno iskustvo izbornih reformi do danas sugerise da su umjerene reforme, zasnovane na dijelovima postojećih sistema koji dobro rade, po pravilu bolja opcija od skoka u potpuno nov i nepoznat sistem.

Mnogo se može naučiti iz iskustva drugih. Na primjer, zemlja sa PDM (‘prvi dobija mjesto’ – *prosti većinski sistem*) sistemom koja želi da ima proporcionalni sistem, ali da zadrži veze sa izbornim jedinicama, može poželjeti da razmotri iskustvo Novog Zelanda, koji je 1993. godine usvojio PPS (*personalizovani proporcionalni sistem*, prim. V.P) Slično, zemlja koja bi da zadrži jedinice sa jednim članom, ali i da ohrabri međugrupnu susretljivost

i kompromise, trebala bi proučiti iskustvo AG (*alternativni glas*, prim. V.P) u regiji Okeanije. Za bilo koju duboko podijeljenu zemlju, koja želi da zakorači u demokratiju, dobar savjet bio bi da razmotri izbore po PZ listi u Južnoj Africi 1994, i multietničku vladu koja je izabrana tim izborima. Konačno, zemlja koja jednostavno želi da smanji troškove i nestabilnost nastale dvokružnim sistemom, trebala bi ispitati opcije preferentnog glasanja u Šri Lanki i Irskoj. U svim tim slučajevima, prelazak iz jednog izbornog sistema u drugi imao je jasan uticaj na stabilnost države i društva.

Ako bi se od nas tražilo da projektantima izbornog sistema preporučimo smjernice, onda bi to bile sljedeće:

#### **Očuvajte jednostavnost**

- Efikasni i održivi oblici izbornog sistema biće oni koje će lako razumjeti i glasači i političari. Previše složenosti može dovesti do nesporazuma, neželjenih posljedica i nepovjerenja glasača u rezultate.

#### **Ne bojte se biti inovativni**

- Mnogi uspješni izborni sistemi koji se koriste danas u svijetu, predstavljaju inovativne pristupe specifičnim problemima i pokazali su se djelotvornima. Mnogo toga se može naučiti iz iskustva drugih.

#### **Obratite pažnju na kontekstne i vremenske činioce**

- Izborni sistemi ne rade u vakuumu. Njihov uspjeh ovisi od sretnog braka političkih institucija i kulturne tradicije. Prva polazna tačka svakog projektanta izbornog sistema bilo bi pitanje: u kom političkom i društvenom kontekstu ja radim? Drugo pitanje bi moglo biti: da li projektujem stalni sistem ili neki koji nas treba provesti kroz prelazni period?

#### **Ne potcjenjujte izbornu tijelo**

- Jednostavnost je važna, ali je isto tako opasno potcijeniti mogućnost glasača da razumiju i uspješno koriste svu raznolikost različitih izbornih sistema. Složeni sistemi preferenci, na primjer, uspješno su korišteni u zemljama u razvoju u azijsko-pacifičkom regionu (npr. Šri Lanka i Papua Nova Gvineja). Iskustvo mno-

gih izbora u novim demokratijama podvuklo je važnu razliku između „funkcionalne“ pismenosti i „političke“ pismenosti. Čak i u veoma siromašnim zemljama, glasači često imaju i žele da izraze relativno sofisticiran izbor političkih preferenci i izbora.

#### **Radite u korist uključivosti**

- Gdje god je to moguće, bilo u podijeljenim ili relativno homogenim društvima, izborni sistem bi trebao da da parlament koji radi na uključivosti svih značajnih interesa. Bez obzira da li su manjine nastale na ideološkom, etničkom, rasnom, jezičkom, vjerskom ili regionalnom identitetu, isključivanje značajnih nijansi mišljenja iz parlamenta, naročito u zemljama u razvoju, često je bilo pogubno.

#### **Postupak je bitan činilac opredjeljenja**

- I način na koji se određeni izborni sistem bira izuzetno je važan za osiguranje njegove opšte legitimnosti. Postupak u koji su mnoge ili sve grupe uključene, pa i izbornu tijelo u širem smislu, rezultiraće daleko iskrenijim prihvatanjem njegovog krajnjeg rezultata nego odluka sa koju se smatra daje motivisana uskim partijskim interesom. Iako su partijski zahtjevi neizbježni kada se raspravlja o odabiru izbornog sistema, široka svepartijska i javna podrška bilo kojoj instituciji presudna je za njeno prihvatanje i poštovanje. Reformi izbornog sistema na Novom Zelandu, na primjer, prethodila je serija javnih plebiscita, koji su legitimirali finalni rezultat. Obrnuto, odluku francuske vlade socijalista 1986. da se sa postojećeg dvokružnog sistema pređe na PZ (*proporcionalna zastupljenost*, prim. V.P), javnosti je shvatila kao motivisanu partijskim interesima, i odluka je povučena čim je vlada pala, dvije godine kasnije.

#### **Gradite legitimnost i prihvaćenost od svih bitnih strana**

- Sve grupacije koje žele da budu dio demokratskog procesa, trebale bi osjećati da je izborni sistem koji se nudi korektan i da im daje izgleda, koliko i svakom drugom, da uspiju na izborima. Glavni cilj treba biti da oni koji „gube“ izbore ne mogu svoje razočaranje izraziti odbijanjem samog sistema, niti iskoristiti



izborni sistem kao opravdanje za destabilizaciju puta u demokratsku konsolidaciju. U Nikaragvi 1990, sandinisti su izgubili izbore, ali su prihvatili gubitak, dijelom izato što su priznali korektnost izbornog sistema. Južna Afrika, Sijera Leone i Mozambik smogli su snage da okončaju svoje krvave građanske ratove institucionalnim dogovorima koje su prihvatile sve strane.

#### ***Pokušajte što više uvećati uticaj glasača***

- Glasači bi trebali osjećati da im izbori pružaju sredstvo da utiču na vlast i njenu politiku. Taj se uticaj može uvećati na razne načine. Glasači mogu imati mogućnost da biraju između partija, između kandidata različitih partija i između kandidata iste partije. Isto tako, mogu glasati različito na predsjedničkim izborima, izborima za gornji dom, donji dom, regionalne i lokalne vlasti. Važno je da vjeruju da njihov glas istinski utiče na formiranje vlade, a ne samo na sastav parlamenta.

#### ***Ali uravnotežite to sa podrškom koherentnim političkim partijama***

- Želju da se uveća uticaj glasača trebalo bi uravnotežiti sa potrebom da se podrže koherentne i trajne političke partije. Maksimalna mogućnost opredjeljivanja glasača na glasačkom listiću može dati tako usitnjen parlament, da na kraju niko ne dođe do rezultata kom se nadao. Opšta je saglasnost među politikolozima da su koherentne političke partije, sa širokom bazom, jedan od najvažnijih činilaca u unapređivanju efikasne i održive demokratije.

#### ***Dugoročna stabilnost i kratkoročne prednosti nisu uvijek spojive***

- Politički faktori često podržavaju izmjene izbornog sistema za koje vjeruju da će ići u korist njihovoj partiji na sljedećim izborima. Međutim, to ne mora biti mudra strategija, naročito u društvima u razvoju. Kratkoročni uspjeh ili dominacija jedne partije može dugoročno dovesti do političkog raspada i društvenih nemira. Na primjer, u pregovorima uoči prelaznih izbora 1994, južnoafrički Afrički nacionalni kongres mogao je razložno braniti zadržavanje PDM izbornog sistema, koji bi mu, kao daleko najvećoj partiji, najvjerovatnije dao bonus mje-

sta veći od njegovog udjela u glasovima. To što se zalagao za proporcionalnu zastupljenosti, i tako osvojio nekoliko mjesta manje, potvrđuje da je dugoročnu stabilnost smatrao važnijom od kratkoročne izborne nagrade.

Prema tome, izborni sistemi treba da su sposobni da efikasno odgovore na promjene političkih okolnosti i nastanak novih političkih pokreta. Čak i u dugotrajnim demokratijama podrška glavnim partijama rijetko je stabilna, dok je politika u novim demokracijama uvijek vrlo dinamična. Partija koja ima koristi od izbornih aranžmana na jednim izborima, ne mora ih imati na sljedećim.

#### ***Nemojte misliti o izbornom sistemu kao o panaceji za sve bolesti***

- Ako se želi promijeniti priroda političkog takmičenja, tačno je da izborni sistem može biti najefikasniji instrument za to. Ali, izborni sistemi nipošto nisu **panaceja** (*lijek za sve bolesti – čudotvorni lijek*) za političke bolesti jedne zemlje. Ukupni efekti drugih varijabli, naročito **političke kulture u zemlji** (naglasio, V.P), imaju mnogo veći uticaj na demokratske perspektive nego institucionalni faktori, kao što je izborni sistem. Štaviše, pozitivni efekti dobro izrađenog izbornog sistema mogu biti vrlo jednostavno potopljeni neodgovarajućom ustavnom terapijom, predominacijom snaga razdora u zemlji ili težinom vanjskih prijetnji suverenitetu države.

#### ***Ali nemojte ni potcijeniti njegov uticaj***

- Mada je očigledno da je širom svijeta društvena kontrola demokratije znatna, ona još uvijek ostavlja prostor svjesnim političkim strategijama koje mogu podstaći ili spriječiti uspješnu demokratizaciju. Izborni sistemi nisu panaceja, ali jesu ključni za izgradnju stabilnosti svakog državnog uređenja. Ni najvještije projektovanje izbornog sistema neće spriječiti ili iskorišteni duboka neprijateljstva, ali odgovarajuće institucije mogu usmjeriti politički sistem ka smanjenju konflikata i većoj odgovornosti vlasti. Drugim riječima, iako je većina promjena koje se mogu postići krojenjem izbornih sistema nužno marginalna, čest je slučaj da upravo ti marginalni uticaji čine razliku između kon-

solidacije i podrivanja demokratije.

***Imajte na umu volju izbornog tijela da prihvati promjene***

- Promjena izbornog sistema može izgledati kao dobra ideja političkim stručnjacima, koji razumiju mane postojećeg sistema, ali ako prijedlozi za reformu nisu predstavljeni na odgovarajući način, javnost može odbiti petljanje oko sistema, jer će reformu shvatiti nikako drugačije nego kao želju političara da preprave pravila u svoju ličnu korist. Najštetnija je situacija kada se promjena shvata samo kao bučni manevar za politički dobitak (kao što je to bilo u Francuskoj 1986, u Čileu 1989. i u Jordanu 1993), ili kada su prepravke sistema tako česte da glasači više i nisu sigurni gdje im je mjesto (kao što su neki ljudi tvrdili u Boliviji).

***Ne robujte prošlim sistemima***

- Prečesto se dešava da izborni sistem koji ne odgovara potrebama nove demokratije, bude naslijeđen ili prenijet iz kolonijalnih vremena, bez promišljanja kako će funkcionisati u novim političkim okolnostima. Na primjer, skoro sve bivše britanske kolonije u Aziji, Africi i Pacifiku usvojile su PDM sistem. U mnogim od ovih novih demokratija, naročito onima s etničkim podjelama, ovaj sistem pokazao se potpuno neprimjerenim njihovim potrebama. Slično, tvrdi se da mnoge bivše francuske kolonije u Zapadnoj Africi koje su zadržale frankofoni dvokružni sistem, zbog toga trpe razornu polarizaciju. Dalje, mnogi postkomunistički režimi nastavljaju da koriste minimume biračkog odziva ili apsolutno-većinske zahtjeve, nasljeđene iz sovjetskog doba. Fascinatan je zaključak, na koji upućuje mapa uz ovaj priručnik, da ona u mnogo čemu odražava kolonijalnu mapu od prije stotinu godina. Mnoge bivše britanske kolonije koriste PDM, mnoge države pod francuskim uticajem koriste dvokružne sisteme, a bivše belgijske i holandske kolonije često se opredjeljuju za varijante sistema PZ listi koje se koristi u kontinentalnoj Evropi.

***Procjenite moguće uticaje novog sistema na društvene konflikte***

- Kao što je na samom početku ovog priručnika naglašeno, izborni sistemi mogu se shvatiti

ne samo kao mehanizmi za izbor parlamenta i predsjednika, nego i kao sredstva za rješavanje konflikata u društvu. Neki sistemi, u nekim okolnostima, podstiču partije da vode široke kampanje i izvan njihove uobičajene baze. Na žalost, mnogo je češći slučaj u svijetu da neodgovarajući izborni sistem djeluje tako da, u stvari, pojačava već postojeće negativne tendencije. Na primjer, podstiču partije da na izbore gledaju kao na takmičenje bez svrhe i zbog toga svakog izvan svoje baze vide kao neprijatelja. Za oblikovanje bilo koje političke institucije osnovno je da, ako već ne pomaže smanjenju tenzija u društvu, ne bi trebalo ni da ih povećava.

***Isprobajte i zamislite neobične i neželjene nepredviđene situacije***

- Suviše često, izborni sistemi se oblikuju da bi se izbjegle greške iz prošlosti, naročito bliske prošlosti. Treba obratiti pažnju da se u tome ne prenamagli i ne stvara sistem koji ide predaleko u ispravljanju predašnjih problema. Zatim, dizajneri izbornog sistema bi dobro uradili da se zamisle, radi izbjegavanja neugodnih iznenađenja na duže staze, nad nekim neobičnim pitanjima: Šta ako niko ne pobijedi po predloženom sistemu? Da li je moguće da jedna partija dobije sva mjesta? Šta ako se mora dati više mjesta nego što ih ima u parlamentu? Šta ćete uraditi ako je rezultat neriješen? Da li bi sistem mogao značiti, u nekim jedinicama, da je bolje da pristalice partije ne glasaju za svoju partiju ili kandidata?“ (IDEA, 1997:121-26)



# IZBORNI SISTEMI

5



## 5.1 VEĆINSKI IZBORNI METODI – SISTEMI

U tipologiji metoda većinske reprezentacije kriterijum teritorijane reprezentacije podrazumijeva izborne jedinice različitih veličina, što u konačnom opredjeljuje jednu od dvije mogućnosti izbora po ovom metodu. Prva je izbor u jednočlanim izbornim okruzima.

Na jugoslovenskim prostorima ovakav način izbora upražnjavan je u kombinaciji sa metodom proporcionalnog predstavnštva (za obračun mandata korišćen je metod izbornog količnika, odnosno d'Hondt-ova formula i pojedinačno prenosiv glas) u izborima za poslanike za narodnu skupštinu

Jednočlane izborne jedinice u Engleskoj nijesu bile poznate do 1707. godine (Bogdanor, 1983:3). Šira primjena ovog metoda počinje u Engleskoj 1885. godine i veže se za Gledstonovo (Gladstone) ime. Do tog vremena većinski princip se primjenjivao u dvočlanim izbornim jedinicama (two-member constituencies). (Adonis, 1993:38)

Izbor se čini primjenom jednostavnog većinskog principa (simply plurality - first past the post), po kome prvi po broju dobijenih glasova dobija sjedište u parlamentu. Glasanje se, dakako, obavlja samo u jednom krugu. Ovaj metod tradicionalno je u upotrebi u V. Britaniji, SAD i Kanadi što se tumači uticajem etnocentričkog elementa u zemljama engleskog govornog područja, odnosno željom da se i taj način njeguje različitost tradicije u odnosu na iskustvo kontinentalne Evrope.

Ipak, i u Engleskoj je došlo do primjene metoda proporcionalnog predstavnštva. Ova, iako ograničena, mogućnost korišćena je na osnovu zakona od 6. februara 1918. godine kojim je utvrđeno da se izbor zastupnika univerziteta koji biraju dva ili više predstavnika u Domu komuna vrši primjenom proporcionalnog metoda. Pokušaji (ukupno ih je bilo tri; 1917, 1918. i 1919. godine) da se proporcionalni sistem primijeni za izbor svih predstavnika u Dom komuna propali su. Godine 1918. uz saglasnost oba doma Parlamenta čak je formirana i zajednička komisija da izradi odgovarajući zakonski predlog. Urađeni zakonski projekat ipak je u nadležnom domu (Dom komuna) definitivno odbijen.

Kraljevine SHS 1923., 1925. i 1927. godine. (Rašić-Mihajlović, 1990)

Kao druga mogućnost, odnosno podvarijanta ovog sistema javlja se i jednostavno većinsko glasanje po listama koje se upotrebljava u višečlanim izbornim jedinicama (glasački blok). Umjesto za pojedinačnog kandidata birač se opredjeljuje za stranačku listu. Lista koja je dobila većinu (relativnu) nosi sve mandate (na taj način biraju se drugostepeni birači, tzv. **elektori** koji treba da izaberu predsjednika republike u SAD).

Jednostavno većinsko glasanje u jednočlanim izbornim jedinicama (jedan poslanik na 3.500 stanovnika) primijenjeno je i u prvim izborima nakon Drugog svjetskog rata u Crnoj Gori. Radilo se o izborima za Ustavotvornu skupštinu Narodne republike Crne Gore. Glasalo se za kandidatske liste.

Drugostepeni birači, tzv. elektori biraju se prema izbornim zakonima izbornih jedinica, odnosno država SAD. No, iako izborni zakoni u svim jedinicama nijesu isti, većina njih propisuje da se u ovom slučaju primjenjuje sistem liste i veliki izborni okrug. Takođe, kao pravilo propisuje se da se mandati dijele po sistemu većine. Djanković

(1964:23-24) kao primjer ovakve prakse navodi slučaj predsjedničkih izbora 1948. godine kada je elektorska lista Republikanske stranke (predsjednički kandidat Dewey) u izbornoj jedinici New York dobila svega 900 glasova više od elektorske liste Demokratske stranke (kandidat Truman), radi čega je svih 47 elektorskih mjesta koje pripadaju ovoj izbornoj jedinici (15 miliona stanovnika) pripalo republikanskom kandidatu.

Međutim, postoje i druge kombinacije u okviru navedene podvarijante. S tim u vezi, treba praviti razliku i između **glasačkog bloka** i **blok glasa** (block vote), po kojoj svaki birač u višečlanoj izbornoj jedinici ima onoliko glasova koliko ima i kandidata

za izbor. Ovaj sistem korišćen je u raznim lokalnim izborima u Britaniji, u izborima londonskih okruga kao i za pojedine okružne savjete. Njegova primjena prethodi rastu partija, a inauguracija je uslijedila kroz *Akt gradskog vijeća* Londona iz 1835. godine. Posljedice primjene ovog *sistema* mogu biti: ako su kandidati nezavisni, onda upotreba blok glasa može obezbijediti izbor najpopularnijih. Međutim, ako su kandidati organizovani u strankama, blok glas dublje preuveličava karakteristične crte većinskog sistema u jednočlanim izbornim jedinicama; naime, njegova je tendencija da dâ najveći bonus poslaničkih mandata najvećoj stranci. Tako, na primjer, u izbornoj jedinici koja bira tri poslanika, stranka koja je istakla tri kandidata i sa biračem koji ima tri glasa, moguće je, ako je stranačko glasanje pouzdano, a obično jeste, da dobije sva tri mandata ukoliko osvoji 34% glasova. (Bogdanor, 1983:4)

## 5.2 MAJORITETNI IZBORNI METODI – SISTEMI

Zahtjev za korigovanjem loših strana jednostavnog većinskog sistema uveo je u praksu demokratskih izbora pooštrenje kriterijuma za dodjelu mandata. To se čini na način što se kao uslov za osvajanje mandata, umjesto relativne većine, uvodi kategorija apsolutne većine osvojenih glasova po kandidatu ili listi kandidata. Navedena tipologija tu vrstu izbora registruje kao majoritetne sisteme koju, po našem mišljenju, valja tumačiti kao međumodel osnovnog - većinskog izbornog metoda („sistema“).

Osnovna ideja koju treba da ispuni majoritetni metod izbora jeste traženje zaštite da nijedan kandidat

za parlament ne bude izabran glasovima manjine.

Prva varijanta ovog međumodela je tzv. alternativni glas (*alternative vote - AV*), po kome se vrši naknadno, postizborno rangiranje kandidata na stranačkim listama u jednočlanim izbornim jedinicama (single-member constituencies). Naime birač ima pravo da rangira kandidate prema sopstvenim preferencijama. Pobjednik je kandidat koji osvoji apsolutnu većinu glasova. Do te se većine stiže korišćenjem glasova kandidata s najnižom preferencijom (najmanjim brojem prvih podrški) koji su upravo iz tog razloga i eliminisani, dok su njihovi glasovi

„Većinski ili pluralni sistemi dijele jedno fundamentalno obilježje: broj poslaničkih mandata ne zavisi samo od broja dobijenih glasova, već i od toga gdje su glasovi locirani. Pod većinskim sistemom, broj poslaničkih mandata koje dobija partija zavisice od distribucije isto kao i od veličine njihove podrške. Pod sistemima alternativnog glasanja ili drugog kruga glasanja, sposobnost partije da formira alijansu sa istomišljeničkim partijama će biti dalji određujući faktor njihovog izbornog uspjeha.

Nijedan sistem izbora koji koristi jednočlane izborne jedinice ne može osigurati proporcionalnu reprezentaciju, otkako su glasovi koji podržavaju kandidate koji gube 'rasuti'. S toga je dubok konflikt između ideje teritorijalne reprezentacije i ideje proporcionalne reprezentacije: ili između reprezentacije teritorija i reprezentacije mišljenja ili partija.“ (Bogdanor, 1983:6-7)

prenešeni na kandidata sa najvišom preferencijom, odnosno najvećim brojem drugih podrški.

izabratog za poslanika“ propisan u: Zakonu o izborima narodnijeh poslanika od 24. juna 1906. godi-

Mogućnost korišćenja preferencijalnog glasanja, kao što ćemo vidjeti, koristi se i kod metoda proporcionalne reprezentacije zbog čega ga ne treba uzimati kao karakteristično obilježje većinskog metoda. Danas su u upotrebi dvije njegove varijante, i to: tzv. **ograničeni glas** (limited vote) po kome, u višočlanim izbornim jedinicama sa većinskim sistemom, glasači imaju manje glasova nego što se dodjeljuje mandata (primjenjuje se u Japanu, dok je u Engleskoj pokušano sa njegovom primjenom u nekoliko izbornih jedinica između 1860. i 1880. godine), i druga, **sistem alternativnog glasa** koji može biti prenosiv (single transferable vote; Australija, Irska), odnosno neprenosiv (single untransferable vote; Japan).

Inače, ideja uvođenja alternativnog glasa proizašla je iz uočene tendencije da birači nerado prihvataju centralnu partijsku dominaciju u odnosu na selekciju kandidata na izbornim listama. Njegovi kritičari ukazuju na prijetnju partijskoj disciplini mada takva praksa, kako navodi Batler, nije uočena npr. u australskom Senatu i irskom Dailu gdje je u primjeni sistem preferencijalnog glasanja. Međutim, ukoliko se to i dešava, onda je to svakako i jedan od načina pomoću čega se može uticati na demokratizaciju odnosa unutar stranačkih struktura, što sistemu preferencijalnog glasanja može dati pozitivni vrijednosni predznak, naročito ako se primjenjuje u društvima neizgrađene demokratske političke infrastrukture.

Druga varijanta majoritetnih metoda poznata je pod imenom **drugo glasanje** (*second ballot*), odnosno metod apsolutne većine u dva kruga, radi čega ga mnogi nazivaju i „sistem iscrpljujućeg glasanja“. Izbor se naravno može učiniti i u prvom krugu ukoliko kandidat osvoji apsolutnu većinu glasova. No, kako je to rijedak slučaj, pristupa se drugom krugu izbora na kojima učestvuju kandidati ili liste kandidata koje su ispunile propisani postotak glasova (npr. u Francuskoj 12,5% glasova ukupnog biračkog tijela izborne jedinice). Pobjednik je ona lista ili pojedinac koji dobije prostu većinu glasova. Kao specifičnost ovog metoda navodi se ekstenzivna međupartijska aktivnost između dva kruga glasanja koja često dovodi do tzv. neprincipijelnih koalicija. Ovakav način izbora, ali bez kvalifikacione kvote u drugom krugu glasanja, poznavala je i Knjaževina, odnosno Kraljevina Crna Gora. Naime, sistem apsolutne većine u prvom, i relativne većine u drugom krugu glasanja predstavljao je način za „proglašenje

ne; Zakonu o izborima narodnijeh poslanika od 5. januara 1907. godine i Zakonu o izmjenama i dopunama u Zakona o izboru narodnijeh poslanika od 5. januara 1907. godine iz 1910. Jedina novela u posljednjem aktu u ovom dijelu izborne prakse sastojala se u tome što je raniji rok za održavanje drugog kruga izbora, sa tri dana (član 51. Zakona iz 1907.) sveden na način što se drugi krug glasanja ima održati u istom danu (član 34. Zakona iz 1910.).

Isti princip izračunavanja mandata (u kombinaciji sa proporcionalnim predstavništvom) u Srbiji je uveden na osnovu Izbornog zakona iz 1890. godine, kada se po prvi put tajno glasanje provodi pomoću kuglica. (Dragnić, 1989:84-85)

Izdvajajući ovaj metod kao jedan od tri tipa izbornih sistema (druga dva su proporcionalni i jednokružni većinski) Diverže ovu njegovu osobinu - koalicioni potencijal - uzima kao vrlinu jer se u drugom krugu glasanja *glasovi grupišu prema velikim političkim pravcima, a ne strankama*, što u konačnom utiče i na eliminisanje ekstremnih stranaka, odnosno djeluje u korist središnjih - umjerenih stranaka. (Prema: M. Kasapović, 1993:14)

Rjeđa varijanta ovog metoda poznata je pod imenom čista balotaža koja, takođe, podrazumijeva drugo glasanje i to samo za dva kandidata ili kandidatske liste koje su u prvom krugu dobile najveći broj glasova, ali je za pobjedu neophodna apsolutna većina palih glasova.

### 5.3 POLUPROPORCIONALNI IZBORNI METODI – SISTEMI

U pojedinim tipologijama izbornih sistema pojedini autori, kao podvarijantu proporcionalne reprezentacije izdvajaju metod ograničenog glasanja i pojedinačno neprenosivog glasa o kome je već bilo riječi.

Metod je karakterističan po tome što se u manjim, višočlanim izbornim jedinicama upotrebom ograničenog i neprenosivog glasa, na osnovu propisane većine, mandat dodjeljuje samo onim kandidatima stranačkih lista koje su ostvarile propisani cenzus glasova na regionalnom ili nacionalnom nivou. Birač naime raspolaže manjim (zakon propisuje koliko) brojem glasova od broja mandata koji se dijele u izornoj jedinici. Preostali mandati rezervisani su za manjinu. Ona će ih osvojiti ukoliko ostvari, takođe zakonom propisani, minimum glasova.

Ovaj svojevrsni miks metod korišćen je u Japanu u kombinaciji sa metodom pojedinačno prenosivog glasa i odgovarajućom proporcionalnom raspodjelom mjesta u parlamentu.

„Neprenosivo glasanje, korišćeno u Japanu, je poseban slučaj limitiranog glasanja koje biraču daje samo jedan glas u višočlanoj izornoj jedinici. U ovom slučaju, manjinska partija će dobiti reprezentaciju ako ističe samo jednog kandidata i obezbjeđuje više od trećine glasova u dvočlanoj izornoj jedinici, ili preko četvrtine glasova u tročlanoj izornoj jedinici. Uopšteno, manjina će steći reprezentaciju u sistemima limitiranog ili neprenosivog glasanja, pretpostavljajući da nije istakla više kandidata nego što glasač ima glasova, ako je njihova podrška preko  $L/N+L$ , gdje svaki birač ima  $L$  glasova, a  $N$  je broj mjesta koje treba popuniti.“ (Bogdanor, 1983:7)

Međutim, ima autora koji ovom metodu osporavaju karakter proporcionalnog „sistema“. Tako, recimo, J. Stefanović (1950:301), navodeći primjere njegove primjene u nekim državama u drugoj po-

lovini XIX vijeka (Brazilu, Španiji, Italiji, Argentini u parlamentarnim izborima, odnosno Engleskoj i Švajcarskoj na nivou lokalnih zajednica) konstatuje: „Moramo istaći da to nije sistem srazmjernog predstavnštva, nego sistem, koji samo u manjoj mjeri omogućuje manjini da dođe do mandata. On može pokoji put dati i nezgodne rezultate, naročito kad na taj način rezervirani mandat dobije manjina, koja je tako malena, da do predstavničkog mjesta ne bi došla ni da je primijenjen pravi sistem srazmjernog predstavnštva.“

Bilo je i drugih pokušaja da se obezbijedi učestće manjine u predstavničkoj vlasti. Poznati su tzv. metod „gomilanja“ glasova i metod izbornog minimuma. Birač je po metodi gomilanja glasova raspolagao onoliko brojem glasova koliko se u izornoj jedinici bira predstavnika, i mogao ih je raspoređivati po nahođenju; ravnomjerno svakom kandidatu po jedan, manjem broju kandidata dati više glasova ili, pak sve glasove pokloniti samo jednom kandidatu (ukoliko je upravo taj kandidat bio kandidat manjine šanse za njegov izbor bile su izvjesnije). Ovaj metod prvi put je, sredinom XIX vijeka, primijenjen na Rtu Dobre nade, zatim u Engleskoj za izbor školskih vijeća, nekim jedinicama SAD i Brazilu. Za razliku od ovog metoda, zaštita manjina po metodi izbornog minimuma tražila se u kombinaciji sa metodom pojedinačnog glasanja u kome se u izornoj jedinici bira samo jedan predstavnik. U njemu se izabranim smatrao i onaj kandidat koji ni u jednoj, jednočlanoj izornoj jedinici u kojoj se kandidovao nije dobio većinu glasova, ali je ukupno u svim tim jedinicama ostvario unaprijed određeni minimum glasova.

Na istom stanovištu stoji i Bogdanor (1983:7) kada tvrdi da „... i limitirano glasanje kao i neprenosivi glas pokušavaju da poprave slabost jednostavnog većinskog sistema - nemogućnost manjina



da obezbijede reprezentaciju u izornoj jedinici. I još ovi sistemi nijesu mnogo cijenjeni od strane izbornih reformatora. Mada oni olakšavaju reprezentaciju manjina, ne obezbjeđuju proporcionalnu povezanost između glasova i poslaničkih manda-

ta.“ Istovremeno, Bogdanor upozorava da su moguće i brojne anomalije u raspodjeli poslaničkih mandata, što, po našem mišljenju, ovom metodu ne donosi atribut konzistentno izvedene varijante proporcionalnog sistema.

Bogdanor se prilikom ove tvrdnje poziva na rezultate izbora za reprezentativni dom parlamenta u Japanu 1969. godine, odnosno na Enida Lakeman-a i njegova istraživanja objavljena u radu: *How Democracies Vote: A Study of Electoral systems*, 4th end (London, 1974), p. 86. Međutim, valja napomenuti da Bogdanor i u varijanti prenosivog glasa zastupa istu tezu. Naime, po njemu postoje četiri osnovna razloga zašto ovaj metod izbora donosi devijacije od pune proporcionalnosti. „Prvi je da u svakoj izornoj jedinici neki glasovi za kandidate koji ne dostignu kvotu, šestinu glasova u petočlanom izornoj jedinici, i petinu glasova u četvoročlanom izornoj jedinici - uopšteno  $L/N+L$  glasova u  $n$ -to članom izornoj jedinici ne bi bili od pomoći pri nečijem izboru. Ako su ovi glasovi neravnomjerno raspoređeni među partijama biće disproporcionalnosti. Male partije koje ne mogu doseći kvotu, ili je mogu doseći samo u malom broju izbornih jedinica će, naravno, biti podreprezentovane. Drugo, glasovi koji su dati za prateće kandidate neće pomoći pri nečijem izboru. Ako je broj pratilaca neravnomjerno raspoređen među partijama, tada će ponovo biti disproporcionalnosti... Treće, može se javiti veliki broj neprenosivih glasova, tako da poslednji kandidat u nekim izbornim jedinicama može biti izabran bez dosezanja kvote... Konačno, broj potrebnih glasova za izbor kandidata može varirati kao rezultat razlika veličine izborne jedinice. Tročlane izborne jedinice donose više koristi jačoj partiji nego četvoročlane. U tročlanom izornoj jedinici jača partija će vjerovatno uzeti dva poslanička mandata, dok u četvoročlanom u Irskoj može trebati preko 60% glasova da bi dobila više od dva poslanička mandata. Slabija partija može dobiti dva poslanička mandata sa najmanje 37.5% glasova, i uvijek može obezbijediti dva poslanička mandata sa 42% glasova. S toga će partija koja jača u područjima gdje su tročlane izborne jedinice, a slabi u područjima gdje su četvoročlane izborne jedinice steći disproporcionalnu prednost iz sistema.“ (Bogdanor, 1983:12)

## 5.4 PROPORCIONALNI IZBORNI METODI – SISTEMI

Osnovna strukturna odrednica proporcionalnih metoda jeste da se primjenjuju u višečlanim izbornim jedinicama uz upotrebu stanačkih lista, pri čemu izjašnjavanje birača može biti različito, s obzirom da

li svoj glas daju za listu u cjelini ili za pojedinog kandidata sa stranačke liste. Dakako, u drugom slučaju glas će se tretirati kao prenosiv radi popune ukupno ostvarenih mandata koje je osvojila stranačka lista.

Danska se uzima kao prva zemlja koja je na nacionalnim izborima primijenila načelo proporcionalne reprezentacije. Bilo je to 1856. godine, a korišćen je metod pojedinačno prenosivog glasa čiji je izumitelj danski političar Carl Andrae (v. Poul Andrae, *Andrae and His Invention: The Proportional Representation Method*, Philadelphia, 1926.). Samo godinu dana kasnije Englez Tomas Her izračunao je sličnu formulu koja i danas nosi njegovo ime - Herova metoda. Inače, Skandinavci slove za najveće „proporcionaliste“. Naime, Finska je metod proporcionalne reprezentacije uvela

1906, Švedska 1911, i Norveška 1921. godine. Među njima, „počasno“ mjesto pripada Finskoj čiji izborni zakon iz 1906. godine nije bitnije mijenjan do današnjih dana. Finska je, naime, jedna od prvih zemalja koja je stabilnost izborne prakse temeljila na način što je Zakonom o parlamentu (član 4) iz 1928. godine propisala da se predstavnici biraju neposrednim i proporcionalnim izborima. (Antoljak, 1990:54)

Pored Finske, i: Francuska, Grčka, Italija, Njemačka, Švedska i V. Britanija su zemlje s izbornozakonskom odredbom izbornog sistema. Ustavnoopravnu obavezu načela političkog predstavništva uvele su: Austrija (član 26, od.1); Belgija (član 48, od.2); Danska (član 31, od.2); Irska (član 16, od.2); Island (član 31, od.); Luksemburg (član 51, od.5,6); Holandija (član 92, od.2); Norveška (član 59, od.3); Portugalija (član 151-154); Švajcarska (član 73), Španija (član 68, od.3). (Nohlen, 1990:185)

Elementi na kojima se zasniva proporcionalno predstavništvo - višičlane izborne jedinice i sistem lista - nezavisno jedan od drugog utiču na krajnji cilj i efekte ove metode. Kao izraz tog odnosa izračunava se **index proporcionalnosti**, odnosno disproporcionalnosti između raspodjele mandata i ostvarenog učešća glasova po pojedinoj listi u ukupnoj masi palih glasova (ili onolikog broja glasova koji se uzima za konačni obračun mandata). Indeks proporcionalnosti je u direktnoj zavisnosti od veličine izborne jedinice i broja kandidata koji se biraju toj izornoj jedinici.

Indeks se izračunava adicijom (zbrajanjem) razlika u udjelu svake stranke u osvojenim glasovima i dodijeljenim mandatima, podijeljeno s dva i oduzeto od 100.

Nolen (1992:91) navodi pregled indeksa proporcionalnosti prema Richardu Roseu (1983:41) po kome on iznosi u: Austriji 99; SR Njemačkoj i Švedskoj 98; Danskoj 97; Holandiji, Irskoj, Islandu i Švajcarskoj 96; Finskoj i Italiji 95; Izraelu i Portugaliji 94; Belgiji i Norveškoj 91; Luksemburgu 90, Grčkoj 88 i Španiji 83.

Na istom mjestu Rose (upućujući na svoj i Mackie'v rad u: *The International Almanac Electoral History*, London, 1982., table A.5.) navodi i indekse proporcionalnosti u izborima u kojima nije primijenjen proporcionalni metod. Oni (indeksi) su: SAD (Kongres, 1980.) 94; Japan 91; Kanada 88; Australija 87; V. Britanija 85; Novi Zeland

80 i Francuska 79.

Lakeman (1982:70) navodi primjer austrijskih parlamentarnih izbora 1979. koji pokazuje praktične konsekvence visoke proporcionalnosti u alokaciji mandata:

Partije – glasovi / mandati	% glasova	mjesta	%
Socijalistička partija	51.1	95	51.9
Narodna partija	41.9	77	42.1
Partija slobode	6.1	11	6.0
Komunistička partija	1.0	0	0

Ilustracije radi navodimo dio pregleda uporednih pokazatelja o indeksu proporcionalnosti koji se ostvarivao u izborima pojedinih evropskih zemalja.

*Uticaj veličine izborne jedinice i primijenjene formule na index proporcionalnosti*

Zemlja:	Izborni metod / Izborna formula	M	P/I
Austrija	PR: Hare / d'Hondt	20.3	99
Belgija	PR: Hare / d'Hondt	7.1	91
Danska	PR: Sainte Lagüe	9.7	98
Finska	PR: d' Hondt	13.3	95
Francuska	Majoritarni	1.0	79
Irska	Pojedinačno prenosiv	4.0	96
Nizozemska	PR: d' Hondt	150.0	96
Španjolska	PR: d' Hondt	6.7	83
Švedska	PR: Sainte Lagüe	12.1	98
Vel.Britanija	Većinski	1.0	85

**M** = Veličina izborne jedinice (magnituda distrikta) mjerena je brojem sjedišta u odnosu na broj izbornih jedinica. **P/I** = Index proporcionalnosti mjerena je širinom devijacije od striktno proporcionalnosti, usredsređujući se na izborne rezultate umjesto na formalnosti. Izvor: J.E.Lane and S.O.Ersson, 1987:221; Prema: Š.D.Antoljak (1990:1264).

Kao što se vidi iz ovog pregleda, visoki indeks proporcionalnosti, uz odgovarajuću matematičku metodu u raspodjeli poslaničkih mjesta, postiže se u slučaju većih izbornih jedinica, odnosno kad se u jednoj izbornoj jedinici dijeli veći broj mandata. U protivnom, kad se izbori obavljaju u više izbornih jedinica indeks proporcionalnosti varira u zavisnosti od matematičke metode na osnovu koje se vrši raspodjela mandata i, po pravilu, što su izborne jedinice brojnije i manje, ima tendenciju smanjivanja. Na sve to utiče i ukupan broj poslanika koji se bira za parlament, odnosno potpunija primjena srazmjernog predstavnštva prije će se ostvariti u izborima za mnogobrojnu, nego malobrojnu skupštinu.

Takođe, i u slučaju kad se primjenjuje ista formula (izborni model) broj poslanika (veličina izborne jedinice, **magnituda** - **M**) koji se bira u jednoj izbornoj jedinici direktno utiče na stepen proporcionalnosti, odnosno odstupanja (**devijacija** - **D**) od proporcionalnosti. Primjer koji navode Taagepera i Shugart (1989:113) takav slučaj ilustruje na sljedeći način:

*Efekti magnitude izborne jedinice na distribuciju (D'Hondt) poslaničkih mandata i odstupanje od proporcionalnosti:*

M	PARTIJSKI GLASOVI				D%
	43%	36%	16%	5%	
BROJ MANDATA					
1	1	0	0	0	57.0
2	1	1	0	0	21.0
3	2	1	0	0	23.7
4	2	2	0	0	21.0
5	2	2	1	0	8.0
6	3	2	1	0	7.7
7	3	3	1	0	6.9
8	4	3	1	0	8.5
9	4	4	1	0	9.8
10	5	4	1	0	11.0
11	5	4	2	0	5.1
15	7	6	2	0	7.7
20	9	7	3	1	2.0
25	11	9	4	1	1.0
30	13	11	5	1	2.7
40	17	15	6	2	1.5
50	22	18	8	2	1.0

**Legenda:** **M** - broj mandata koji se dijeli u izbornoj jedinici;

**D** - devijacija (odstupanje) od proporcionalnosti.

Devijacija proporcionalnosti je zapravo efekat magnitude izborne jedinice (**M**) na distribuciju mandata i odstupanje od proporcionalnosti. Izračunava se na sljedeći način:  $D = 1/2 \sum (s_i - v_i)$ , gdje je:  $s_i$  - procenat osvojenih mjesta pojedine stranke;  $v_i$  - procenat osvojenih glasova pojedine stranke koja učestvuje u diobi mjesta.

R. Taagepera & M. S. Shugart, 1989:113. D. W. Rae (1967:84) navodi formulu koja glasi:  $D = 1/n \sum (s_i - v_i)$ , gdje bi „n“ trebalo da predstavlja ukupan broj stranaka koje su osvojile glasove u izbornoj jedinici. Očigledno, razlika od navedene jednačine leži u pretpostavci da nijesu uračunati efekti djelovanja prohibitivne klauzule, odnosno glasovi strankama koje su po tom osnovu isključene iz diobe mandata.

Loosemore i Hanby (prema: Taagepera & Shugart, 1989:113-272) izračunavaju maksimalnu devijaciju (maksimalnu distorziju) od proporcionalnosti kod primjene d'Hondt-ove formule uz pomoć sljedeće jednačine:  $D_{max} = (p - 1) / (M + p - 1)$ .

Kao karakterističan primjer navodi se slučaj kad od četiri stranke koje učestvuju u diobi tri mjesta u distriktu, jedna osvoji 50% a ostale po 16.6% glasova, onda svi mandati pripadaju toj stranci, a maksimalna devijacija iznosi 50%.

Taagepera i Shugart, (1989:116-17) govore i o tzv. teorijskim pragovima uključivosti odnosno isključivosti.

Naime, „... za pojedine distrikte sa određenim brojem mandata može se kalkulisati teorijski minimalni dio glasova koji je stranci potreban da dobije njeno prvo mjesto pod optimalnim uslovima „prag uključivanja“ (*inclusion threshold*) ili

„prag reprezentacije“ (**representation threshold**) i maksimalni dio glasova sa kojim se ne može dobiti mjesto pod najpovoljnijim okolnostima, „prag isključivanja“ (exclusion threshold). Ovi pragovi zavise od broja mjesta (mandata) po distriktu, odnosno magnitude (M) kao i broja stranaka koje se kandiduju u distriktu i korišćenog pravila u alokaciji mjesta.“

Pozivajući se na Rokkan-a (S. Rokkan, *Elections: electoral Systems*, In International Encyclopedia of the social Sciences, New York: Crowell - Collier - Macmillan, 1968.) isti autori navode njegovu formulu praga isključenja (*inclusion threshold - vi*) za prvo mjesto, pri primjeni d'Hondt-ove formule u raspodjeli mandata:  $vi = 1 / (M + p - 1)$ ; gdje je M magnituda distrikta a p broj partija koje dijele mandate. (Rokkar navodi kao karakterističan primjer slučaj kad je  $M = 3$ ,  $p = 4$ ,  $vi = 1/6$ , odnosno 16.67%; ako je  $p = 5$ ,  $vi = 1/7$  ili 14.3%)

Rae, Loosemore i Handby (D. W. Rae, V. Hanby and J. Loosemore, *Thresholds of Representation and Thresholds of Exclusion: An Analytic Note on Electoral Systems*, Comparative Political Studies, 1971, 3:479-88) izračunali su formulu praga uključenja (exclusion threshold -  $vE$ ) koja, pod najpovoljnijim uslovima, iskazuje maksimalni broj glasova koji ne obezbjeđuje prvo mjesto u diobi mandata u distriktu. Formula glasi:  $vE = 1 / (M + 1)$ . U primjeru gdje je  $M = 3$ , pri primjeni d'Hond-ove formule;  $vE = 25\%$ . Istovremeno, Rae (*The political cosequences of Electoral Laws*, New Haven: Yale University Press, 1971.), je izračunao minimalni i maksimalni prag za bilo koji broj mjesta (s). Formule kojima se izračunavaju ovi pragovi glase:

$$vi(s) = s / (M + p - 1),$$

$$\text{odnosno } vE(s) = s / (M + 1).$$

Lijphart i Gibberd (A. Lijphart and R. W. Gibberd, *Treshold and Payoffs in List Systems of Proportional Representation*, European Journal of Political Research, 1977, 5:219-44) korigovali su neke greške u navedenim formulama. „Umjesto da razmišljaju u terminima pragova uključivanja i isključivanja oni...“ kako navode Taagepera i Shugart (274-5) „... odgovaraju na pitanje: u kojem intervalu - rasponu dijela glasova stranka može ostvariti s mjesta. Minimalni dio glasova zapravo je prethodni prag uključivosti i iskazuje se formulom:

$$vmin(s) = vi(s) = s / (M + p - 1);$$

ali je maksimalni dio glasova da bi se i dalje imao samo s mjesta identičan pragu isključivanja za (s = 1 mjesto) i formula treba da glasi;

$$vmax(s) = vE(s = 1) = (s = 1) / (M + 1).“$$

Kao primjer navodi se sljedeći slučaj u raspodjeli (D'Hondt) kad je  $M = 3$ ,  $p = 4$ :

0	0	25.00
1	16.67	50.00
2	33.33	75.00
3	50.00	100.00

Napokon, bez obzira na magnitudu (M), broj partija (p) i pravila alokacije (izbor formule u raspodjeli mjesta) prosječni prag uključivanja i isključivanja (T), po Taageperi i Shugartu, u najvećem broju slučajeva je blizu:  $T(\%) \approx 50\% / M$ . Posebno kad je prag uveden na osnovu zakona, može se obrnuti navedena jednačina i pretpostaviti da zakonski prag (T) uvodi restrikciju ekvivalentnu onoj koja bi bila nametnuta brojem mjesta u distriktu. Efektivna magnituda (**Meff**) bi približno iznosila  $50\% / T(\%)$ , što je svakako aproksimativno ali ima mogućnost široke primjene.



Iako se tzv. izborni prag - threshold (cenzus, prohibitivna klauzula) srijeće i kod većinskih sistema (dvostruki balot) on je, zapravo, nužni korektivni faktor u sistemu proporcionalne reprezentacije. Njegovim uvođenjem onemogućuje se ulazak malih stranaka u parlament i na taj način nastoji se eliminisati drugi značajni prigovor ovom izbornom metodu. Obično je riječ o 1-5% osvojenih glasova na nivou izborne jedinice (nacionalni nivo: 1% Izrael; 1,5% Meksiko; 2% Danska; 3% Grčka, 4% Mađarska, Švedska, Bugarska; 5% Njemačka, Francuska). Ima i drukčijih rješenja, odnosno različitog određivanja jednog ili više nivoa na kome treba osvojiti propisanu kvotu glasova i tako preskočiti propisani izborni prag da bi lista ušla u raspodjelu mandata (npr. u Švedskoj za ulazak u parlament stranačka lista mora osvojiti minimum 4% glasova na nacionalnom nivou ili 12% u jednoj izornoj jedinici). Holandija ima nacionalni prag koji je faktički određen brojem članova donjeg doma centralnog zakonodavnog tijela, a koji iznosi 150. To praktično znači da stranka koja ne može privući podršku 1/150 glasova, odnosno 0.67%, neće obezbijediti mjesto u parlamentu.

Međutim, izborni cenzus u praksi nije korišćen samo u svrhu onoga o čemu je bilo riječi. Naime, u slučaju izbora u Francuskoj u toku Četvrtre republike (1951-56) omogućeno je koaliciji(ma) - stranki koja osvoji preko 50% glasova u izornoj jedinici da zagrabi sve mandate. Takođe, u Italiji je 1953. godine učinjen eksperiment u opštim izborima, uvođenjem zakonske odredbe po kojoj lista koja na nacionalnom nivou osvoji više od 50% glasova dobija minimum 66% mandata. Eksperiment nije uspio i u toj zemlji više nije pokušavano da se na takav način određuje izborni prag. Pretpostavljamo da do navedenog pokušaja inoviranja izbornog sistema u Italiji svakako ne bi ni došlo da su njegovi kreatori imali u vidu praksu parlamentarnih izbora iz Prve Jugoslavije, s obzirom na to da je sličan izborni model u njoj proveden „uspješno“ na izborima 1931. godine, kada je identično izborno pravilo donijelo pobjedničkoj izornoj listi („Živkovićeva zemaljska lista“) ne samo dvije trećine mandata, već i pravo da učestvuje i u raspodjeli preostalih poslaničkih mandata koji su se dijelili shodno principima majoritetnog i proporcionalnog izbornog metoda. (Miljević, 1983:42)

Zapravo, radilo se o namjeri tzv. Gassparijeve koalicije, koja je na prethodnim izborima (1948. godine) osvojila parlamentarnu većinu da, kako kaže C. Seton/Watson (1983:116), „manipulisanjem izbornog sistema zadrži većinu u interesu stabilne demokratije.“ Zakon, koji je donesen u atmosferi najžešće bitke u dotadašnjoj italijanskoj parlamentarnoj istoriji, modeliran je prema francuskom izbornom zakonu iz 1951. godine, ali je zbog „nesrećne sličnosti“ sa tzv. **Acerbo**-vim izbornim zakonom iz 1923. godine (Acerbo - fašistički ministar, autor zakona po kome lista jedne stranke ili izborne koalicije koja bi dobila relativnu većinu glasova na nivou države, pod uslovom da je na izbore izašlo najmanje 25% birača, dobija 2/3 mjesta u parlamentu) koji je dao vještačku većinu, žestoko kritikovan od strane opozicije, dobivši pri tome naziv *legge truffa* (*prevarantski zakon*), epitet koji je ostao do današnjih dana. Konačna sudbina ovog izbornog projekta zapečaćena je godinu dana nakon izbora (inače, predlagač - **Gasspari**jeva koalicija nije uspjela u svojoj namjeri da uz njegovu pomoć osvoji propisanu većinu), odlukom parlamenta da se ponovo uvede proporcionalni izborni model.

Uticao veličine izborne jedinice (*implicitni prag*) i postojanje izbornog praga, odnosno prohibitivne klauzule (*eksplicitni prag*) u proporcionalnom izbornom sistemu poslužila je Nolenu (koji inače negira postojanje mješovitih izbornih sistema) da identifikuje tri njegova podtipa. To su:

- (1) proporcionalni izborni sistemi koji teže što egzaktnijoj proporcionalnosti (‘čisti proporcionalni sistem’) bez prirodnih ili vještačkih prepreka (veličina izbornih okruga odnosno prohibitivna klauzula);
- (2) proporcionalni izborni sistemi koji po pravilu otežavaju pristup mandatima prirodnim preprekama (mali izborni okruzi) te uzrokuju disproportionalne izborne rezultate u obliku u kojem su, među strankama koje su osvojile parlamentarne mandate, velike stranke povlaštene u odnosu na male stranke (‘nepotpuni proporcionalni izbori’), i

- (3) proporcionalni izborni sistemi koji po pravilu otežavaju sticanje mandata prohibitivnim klawuzulama ili mandatnim preprekama, a nakon isključivanja sitnih stranaka mandati se ipak raspoređuju na preostale stranke proporcionalno. (Nohlen, 1990)

Proporcionalno predstavništvo, kao što smo već naznačili, dominira u praksi savremenih kompetitivnih sistema. Danas, recimo, u Evropi praktično nema zemlje sa parlamentarnom demokratijom, ukoliko izuzmemo V. Britaniju, koja u izborima ne primjenjuje proporcionalno predstavništvo. Bilo da ono predstavlja osnovno rješenje u nacionalnim okvirima ili se, pak, primjenjuje prilikom izbora za Evropski parlament.

Nakon uvođenja neposrednih i opštih izbora 1976. godine na osnovu Akta o izboru predstavnika u Evropski parlament (*Act Concerning the Election of the Representatives of the Assembly by Direct Universal Suffrage*), članice Evropske zajednice / Unije (izuzev Engleske) u tu svrhu primjenjuju sljedeće elemente u okviru proporcionalne raspodjele mandata: (1) Belgija - tri izborna okruga - vezane liste kandidata - d'Hondt-ova formula; (2) Danska - jedan izborni okrug (nacionalni nivo izuzev ostrva Faro i Grenland) - slobodne liste kandidata - Sainte Lagüe formula (najveći ostatak); (3) Francuska - jedan izborni okrug (nacionalni nivo) - vezana lista kandidata - d'Hondt-ova formula; (4) Grčka - jedan izborni okrug (nacionalni nivo) - vezana lista kandidata - d'Hondt-ova formula; (5) Irska - četiri izborna okruga - otvorena lista kandidata - pojedinačno prenosiv glas; (6) Italija - pet izbornih okruga - slobodne liste kandidata - državna kvota / najveći ostatak; (7) Luksemburg - jedan izborni okrug (nacionalni nivo) - fleksibilna lista kandidata - d'Hondt-ova formula; (8) Holandija - devetnaest izbornih okruga, ali se glasovi zbrajaju na nacionalnom nivou - slobodna lista kandidata - d'Hondt-ova formula; (9) Portugalija - d'Hondt-ova formula; (10) Njemačka - više manjih izbornih okruga - kombinacija regionalnih i zemaljske liste kandidata - d'Hondt-ova formula; (11) Španija - d'Hondt-ova formula. (Rodin, 1990; Berge, 1982)

Od 1979. godine članovi Evropskog parlamenta biraju se na neposrednim izborima svake pete godine. Prethodno nijesu bili birani već su ih potvrđivali parlamenti država članica i odražavali su strukturu tih tijela.

Kad smo pomenuli V. Britaniju, valja znati i to da danas u Engleskoj djeluje Društvo za izbornu reformu koje nastavlja aktivnost koju su, inače, ispoljavala ranija društva za proučavanje proporcionalnog predstavništva, „s ciljem da brane i šire taj sistem“. (Š.D.Antoljak, 1990:1262.) Riječ je, zapravo, o **Hansard Society's Commission on Electoral Reform**, koje je pod predsjedništvom Lorda Blejka (Lord Blake) 1976. godine preporučilo usvajanje varijante njemačkog (West German) izbornog sistema. Laburistička vlada je 1977. godine predlagala verziju finskog izbornog sistema za prve britanske izbore za Evropski parlament. Međutim, ni jedan ni drugi predlog nijesu dobili podršku u Domu komuna. (V. Bogdanor, 1983:13)

Inače, nakon promjene vlasti u V. Britaniji se u 1999. godini bilo je planirano održavanje referenduma o temeljnoj promjeni izbornog sistema, odnosno o uvođenju neke od varijanti proporcionalnog predstavništva. Referendum nije održan.

No „branioci britanskog izbornog sistema tvrde da proporcionalnost po sebi nije cilj. Sistem proste većine opravdan je jer odgovornost za upravljanje stavlja u ruke jedne partije. To opravdanje upotrijebljeno je i u SAD-u, gdje se predstavnik može opisati kao neko ko predstavlja cio narod, bez obzira na to što je dobio samo polovinu ukupnog broja glasova. U kontinentalnim evropskim zemljama koje primjenjuju proporcionalno predstavništvo, koalicione ili manjinske vlade predstavljaju pravilo. Kada je koalicija neophodna, partija koja je bila treća po broju glasova može da odluči o tome ko će upravljati zemljom tako što će za svog partnera u vladi izabrati ili partiju koja je prva ili onu koja je druga po ukupnom broju osvojenih glasova.“ („Komparativna politika danas – Svjetski pregled“, 2009:213).

Takođe, u SAD je 1992. godine osnovan Centar za glasanje i demokratiju (**The Center for Voting and Democra-**



cy) čije je originalno ime bilo „Građani za prporcionalnu reprezentaciju“ (*Citizens for Proportional Representation*). Osnovna ideja koja okuplja članove ove asocijacije može se naći u stavu Roberta Ričija (R.D. Richi), izvršnog direktora Centra: „Jednočlani okruzi su inherentno nelojalni velikom broju ljudi.“

Dakle, izborni metod proporcionalne reprezentacije počiva na: višečlanim izbornim jedinicama i „sistemu lista“ uz primjenu odgovarajućih matematičkih postupaka po kojima se vrši raspodjela poslaničkih mandata. Svi ovi elementi zaslužuju da im se posveti posebna pažnja jer svaki od njih, na svoj način i u kombinaciji s drugim, utiče na karakter i efekte konkretnog izbornog metoda - „sistema“.

Nije nam poznato u kojoj vezi stoje nastojanja navedene asocijacije i sistem preliminarnih izbora koji je Demokratska partija usvojila 1972. godine, i od tada ga primjenjuje, a koji se odnosi na izbor delegata za partijske konvencije. Međutim, izvjesno je da su u međuvremenu nastali elementi prakse koja ima zajednički korijen sa osnovnom idejom asocijacije. Naime, ova partija je radi uključenja predstavnika svih segmenata svog biračkog tijela, odnosno obezbjeđenja „pravičnog odnosa“ prilikom imenovanja delegata za svoju nacionalnu konvenciju, odlučila da se njihov izbor obavlja proporcionalnim a ne većinskim metodom kako je to bilo uobičajeno u prethodnom periodu.

No, valja znati da su se pojedine varijante proporcionalne reprezentacije, konkretno kumulativno i preferencijalno glasanje, primjenjivale i još uvijek se primjenjuju u SAD. Naime, kumulativno glasanje (3 kandidata po izornoj jedinici sa po tri glasa po biraču) primjenjivano je u državi Illinois u periodu između 1870. i 1890. godine. Preferencijalno glasanje primjenjivano je prilikom izbora Savjeta New Yorka tokom 30-tih godina prošlog vijeka, a još uvijek je u upotrebi u postupku izbora Savjeta grada Boston, što se po mišljenju R. Ričija ima smatrati, prije svega, uticajem ljudi sa Univerziteta Harvard.

Inače, u pogledu odnosa prema sistemu proporcionalne reprezentacije u SAD, zanimljivim se čine podaci koji se mogu naći u radu M. P. Jones-a (1996:31-32) koji navodi stav senatora iz Pensilvanije, koji je u polemičkoj raspravi sa svojim kolegama vođenoj tokom 1872. godine za izbijanje građanskog rata uputio upravo tadašnji, i danas vladajući, izborni model *first past the post*. No, valja imati u vidu da se danas u SAD malo i nedovoljno raspravlja o promjeni ovog sistema, odnosno uvođenju proporcionalnog izbornog modela, pri čemu i najiskreniji pobornici promjena u ovoj oblasti iskazuju skepsu, naročito u pogledu dinamike tih promjena, jer kako je, s tim u vezi, jednom prilikom izjavio R. Riči, „... u Sjedinjenim državama politika je oblast u kojoj se vodi više računa o strahu nego li o nadi.“

Više o svim aspektima proporcionalnog predstavnništva u SAD, vidjeti u godišnjim publikacijama *Voting & Democracy Report* koje objavljuje navedeni The Center for Voting and Democracu (6905 Fifth Street NW, Suite 200, Washinton, D.C. 20012)

## 5.5 OSNOVNI STRUKTURNI ELEMENTI CENTRALNIH PREDSTAVNIČKIH ORGANA I IZBORNIH SISTEMA: V. BRITANIJE, FRANCUSKE, SAD I SR NJEMAČKE

### 5.5.1 VELIKA BRITANIJA



Britanski parlament (pogled sa Temze)

Parlament	Donji dom: Dom komuna	Gornji dom: Dom lordova
Ukupan broj mjesta	659	1213 <sup>*</sup> )
Broj mjesta koja se osvajaju	659	0
Trajanje mandata (godina)	5	-
Minimalna starost za glasanje	18	-
Minimalna starost za izbor	21	21

Podaci za mandatni period 1997-2001.

Poslanici Donjeg doma biraju se prostom većinom u jednomandatnim izbornim jedinicama („the first past the post“). Dopunski izbori raspisuju se za popunu parlamentarnih mjesta upražnjenih između opštih izbora. Ovaj tip (jednokružni većinski izborni sistem) na snazi je još od XIII vijeka. Dvodomna struktura Parlamenta ustanovljena je u XIV vijeku.

Donji dom (**House of Commons**) imao je u mandatnom periodu 1997-2001. 659 članova (od 2001. godine ukupan broj članova Parlamenta iznosi

660), od kojih 529 iz Engleske, 72 iz Škotske, 40 iz Velsa i 18 iz Sjeverne Irske. Jednomandatne izborne jedinice imaju otprilike po 67.000 birača, ali su neengleski djelovi privilegovani: izborne jedinice su manje, pa Škotska i Vels imaju više članova parlamenta nego engleske oblasti sa istim brojem stanovnika. Kriterijum i postupak obrazovanja izbornih jedinica predmet su posebnog zakona. Zakonom o parlamentarnim izbornim jedinicama iz 1986. okvirno se uređuje na koliko se izbornih jedinica dijele zemlje koje čine Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske, kao i posebna ovlašćenja nezavisnim komisijama (Independent Boundary Commissions) za utvrđivanje granica izbornih jedinica.



Donji dom Britanskog parlamenta (House of Commons)

Zakonom o parlamentarnim izbornim jedinicama iz 1986. okvirno se uređuje na koliko se izbornih jedinica dijele zemlje koje čine Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske, kao i posebna ovlašćenja nezavisnim komisijama (Independent Boundary Commissions) za utvrđivanje granica izbornih jedinica.

Zahvaljujući efektima primijenjenog izbornog modela („Prvi sociologijski zakon“ M. Divreržea) ovaj se dom uobičajeno doživljava i kao dvostranački.

## Dvostranački sistem u Velikoj Britaniji: sastav Donjeg doma parlamenta 1945-2001.

Mandatni period	Ukupno mandata	Konzervativana stranka		Laburistička stranka		Zajednički udio u mandatima Konzervativaca i Laburista*		Ostali	
		Aps.	%	Aps.	%	Aps.	%	Aps.	%
1945-1950.	640	213	33,3	393	61,4	606	94,7	34	5,3
1950-1951.	625	289	47,7	315	50,4	613	98,1	12	1,9
1951-1955.	625	321	51,4	295	47,2	616	98,6	9	1,4
1955-1959.	630	344	54,6	277	44,0	621	98,6	9	1,4
1959-1964.	630	365	57,9	258	40,9	623	98,9	7	1,1
1964-1966.	630	304	48,2	317	50,3	621	98,5	9	1,5
1966-1970.	630	253	40,2	363	57,6	616	97,8	14	2,2
1970-1974.	630	330	52,4	287	45,6	617	98,0	13	2,0
1974-1974.	635	297	46,8	301	47,7	598	94,2	37	5,8
1974-1979.	635	277	43,6	319	50,2	596	93,8	39	6,2
1979-1983.	635	339	53,4	269	42,4	608	95,8	27	4,2
1983-1987.	650	397	61,1	209	32,1	606	93,2	44	6,8
1987-1992.	650	376	57,8	229	35,2	605	93,0	45	7,0
1992-1997.	651	336	51,6	271	41,6	607	93,2	44	6,8
1997-2001.	659	165	25,0	418	63,4	583	88,5	76	11,5
2001-	660	166	25,5	413	62,6	579	87,7	81	12,3

\*/ Smanjivanje zajedničkog udjela Konzervativaca i Laburista u mandatima posljedica je porasta mandatnog udjela drugih stranaka, naročito: Liberala, Škotske nacionalne stranke, velškog Plaid Cymrua, odnosno sjevernoirskih partija. Izvor: M. Kasapović, *Izborni leksikon*, (2003:76), Zagreb, *Politička kultura*, Nakladno istraživački zavod.

Dom lordova (**House of Lords**) je istovremeno i Gornji dom Parlamenta i, tradicionalno najviša pravosudna ustanova Kraljevstva - najviši apelacioni sud za građanske stvari u cijelom Ujedinjenom Kraljevstvu i za krivične stvari u Velikoj Britaniji, koga čine su nasledni, doživotni perovi ili članovi sveštenstva. Navedenu sudsku funkciju obavljaju isključivo tzv. pravni lordovi. Do članstva u ovom domu stiže se odlukom monarha (svjetovni lordovi i doživotni perovi) ili obavljanjem bilo najviših sudskih funkcija (pravni lordovi), bilo funkcija arhibiskupa ili biskupa u anglikanskoj crkvi (duhovni lordovi).

Po sastavu Dom lordova je i danas suštinski aristokratsko vijeće, ali je preživjelo znatne izmjene u posljednjim decenijama. Do druge polovine XX vijeka održavao se aristokratski sastav vijeća naslednih perova, raspoređenih u pet plemićkih redova. Imali su pravo da zasijedaju i perovi kraljevske krvi kao i biskupi priznate crkve (njih 26) i pravosudni lordovi.

Na osnovu akta iz 1958. Kruni je dato pravo da stvara doživotnu titulu pera bez ograničenja broja. Ovima aktom mogućnost ove vrste proširena je i na žene. Od 1958. godine dato je preko 600 doživotnih titula, dok je pojava naslednih perova postala izuzetna. U međuvremenu, velika većina članova Doma nije pripadala tradicionalnoj aristokratiji, već je potekla iz političkih krugova i društvene i profesionalne elite.



House of Lords

\*) Članovi Doma lordova su na sjednici održanoj 26. oktobra 1999. Godine izglasali odluku o ukidanju skoro 800 godina starog prava nasljednog plemstva na mjesta u Gornjem domu parlamenta. Od ukupno prisutnih 302 člana ovog doma za ovu odluku glasalo je 221 a protiv je bilo 81. Inače, u tom trenutku, od ukupno 1.213 članova Gornjeg doma 759 mjesta zauzimalo je nasljedno plemstvo, odnosno plemići koji su svoja mjesta naslijedili po porodičnoj osnovi. Dakle, nakon donošenja odluke Gornji dom britanskog parlamenta činilo je 454 doživotna pera.

Inače, **klasično određenje funkcija parlamenta** (ne samo britanskog) izložio je još 1867. godine **W. Bagehot** u djelu *The English Constitution*. Te funkcije su:

1. izbor premijera i vlade (*elective function*);
2. izražavanje mišljenja naroda o javnim poslovima (*expressive function*);
3. edukacija naroda (*teaching function*);
4. informisanje naroda (*informing function*), i
5. donošenje zakona (*legislative function*).

„Nekoliko uzastopnih britanskih vlada izvršilo je neke izmjene u izbornom sistemu u onim djelovima izbornog nadmetanja koji se ne odražavaju na sastav vestminsterskog parlamenta. U Sjevernoj Irskoj proporcionalno predstavništvo koristi se više od tri decenije. Škotski parlament i velška skupština biraju se po sistemu koji uključuje proporcionalno predstavništvo, što je slučaj i sa britanskim članovima u Evropskom parlamentu. Gradonačelnik šireg područja Londona bira se alternativnim glasanjem, koje obezbjeđuje da pobjednik bude prvi ili drugi izbor više od polovine glasača. Vestminsterski sistem ostaje nepromijenjen jer odluka o vrsti izbornog sistema koji bi trebao koristiti nije određena razmatranjem apstraktnih principa

nego interesima partije na vlasti.“ („Komparativna politika danas – Svjetski pregled“, 2009:215-216).

Rezime:

VELIKA BRITANIJA: Izborni sistem	
Tip sistema	Jednokružni većinski
Oblik kandidature	Pojedinačno
Oblik glasanja	Jedan glas
Nivo raspodjele mandata	Jednomandatni okrug
Metoda raspodjele mandata	Relativna većina

## 5.5.2 FRANCUSKA

Parlament	Donji dom: Nacionalna skupština	Gornji dom: Senat
Ukupan broj mjesta	577	321
Broj mjesta koja se osvajaju	577	0
Trajanje mandata (godina)	5	9
Minimalna starost za glasanje	18	18
Minimalna starost za izbor	18	18



Zgrada parlamenta Francuske

Poslanici Nacionalne skupštine biraju se (od 1848. godine) u dva izborna kruga po većinskom (ma-



goritarnom) izbornom sistemu u 577 izbornih okruga s jednim poslanikom. Svaki departman podijeljen je u nekoliko oblasti, zavisno od broja stanovnika. Kandidati koji dobiju apsolutnu većinu (50%+1) važećih glasova u prvom krugu, proglašavaju se pobjednicima pod uslovom da taj iznos bude bar 25% (od 1986) registrovanih birača u dotičnoj izornoj jedinici (izbonim zakonom iz 1958, taj procenat je iznosio 5%, a zakonom iz 1996. bio je utvrđen na 10%). Ako to nije slučaj, održava se drugi krug izbora u kome je za pobjednika dovoljna prosta većina važećih glasova. U drugom krugu mogu učestvovati samo kandidati koji su dobili minimum 12,5% registrovanih birača. Ako takvih nije bilo, ili je samo jedan zadovoljio pomenuti uslov, u drugi krug izbora (koji se održavaju nedelju dana nakon prvog kruga) idu dva kandidata koja su osvojila najveći broj glasova.

U Petoj republici - od 1958. do 1986. godine izbori za Nacionalnu skupštinu održavali su se u jednomandatnim izbornim jedinicama u dva kruga. Socijalistička većina je uz potporu predsjednika **Fransoa Miterana** 1985. uvela proporcionalni sistem, ali je već iduće godine, nakon tijesne pobjede desnice na narednim izborima (1986.) ponovo uveden majoritarni izborni sistem.

„Iako je Francuska unitarna zemlja, izbori se održavaju prilično često na svim teritorijalnim nivoima. Vijećnici se biraju za svaku od 36.000 **opština** u Francuskoj, za svaki od 100 departmana (okruga) i za svaki od dvadest dva regiona. Poslanici za Nacionalnu skupštinu biraju se najmanje jednom u pet godina, a izbor (ili reizbor) predsjednika vrši se svakih pet godina (od 2002. godine, prije toga se vršio na svakih sedam godina). Osim toga, od 1979. godine svakih pet godina sprovode se i izbori za francuske predstavnike u Evropskom parlamentu. („Komparativna politika danas – Svjetski pregled“, (2009:261).

Osobnost izbornog sistema Pete republike ogleđa se u uvođenju funkcije zamjenika kandidata za koga se birači automatski opredjeljuju glasanjem za određenog poslaničkog kandidata. Ovaj institut je uveden u želji da se izbjegnu dopunski izbori do kojih bi moglo doći usljed ustavnog pravila o nespojivosti ministarske i poslaničke funkcije, kao i u drugim slučajevima prijevremenog prestanka

mandata. U skladu s tim, svaki kandidat ulazi u izbornu utakmicu zajedno sa svojim eventualnim zamjenikom, tako da birači glasaju istovremeno i za kandidata-poslanika (**candidat député**) i za kandidata-zamjenika (**candidat suppléant**).



Donji dom - Assemblée Nationale

Dakle, izuzev u pojedinim slučajevima kao što je ostavka, zamjenici izabrani kad i poslanici popunjavaju upražnjena mjesta između opštih izbora u skupštini, inače se raspisuju vanredni izbori.



Sénat

(Lien deréunion Palas du Luksebourg, Paris)



France departments - regions

Za Senat, u kome se za trećinu mjesta raspisuju izbori svake tri godine, izbori se održavaju po posrednom sistemu zasnovanom na izbornim koledžima apartmana. Izorno tijelo za izbor članova Senata čine poslanici Narodne skupštine, članovi regionalnih vijeća i delegati opštinskih vijeća. U departmanima, iz kojih se bira do četiri senatora primjenjuje se proporcionalni izborni sistem, uz raspodjelu mjesta prema metodu najvećeg prosjeka.

U prekomorskim teritorijama senatori se biraju apsolutnom većinom. Mjesta u Senatu, koja postanu upražnjena između izbora za zakonodavnu skupštinu, popunjavaju zamjenici (većinski sistem) ili

sljedeći kandidati s iste partijske liste (proporcionalni izborni model).

Rezime:

FRANCUSKA: Izborni sistem	
Tip sistema	Dvokružni većinski
Oblik kandidature	Pojedinačno
Oblik glasanja	Jedan glas
Nivo raspodjele mandata	Jednomandatni okrug
Metoda raspodjele mandata	Apsolutna većina; prag za 2. krug 12,5% glasova

### 5.5.3 SJEDINJENE AMERIČKE DRŽAVE



Kapitol u Washingtonu

Kongres	Donji dom: Predstavnički dom	Gornji dom: Senat
Ukupan broj mjesta	435	100
Broj mjesta koja se osvajaju	435	100
Trajanje mandata (godina)	2	6
Minimalna starost za glasanje	18	18
Minimalna starost za izbor	25	30

Izbori za članove Predstavničkog doma (House of Representatives) odvijaju se u 435 jednomandatnih izbornih jedinica, po prostom većinskom sistemu. Pored izabranih članova ovog doma, čiji broj je ustanovljen Zakonom iz 1929. godine, u njego-

vom radu učestvuje i 5 delegata kao predstavnici distrikta Kolumbija i pridruženih teritorija. Oni učestvuju u plenarnim sjednicama bez prava glasa, ali mogu glasati u komisijama. Mandat doma traje dvije godine. Izbori za izmjenu cjelokupnog doma su istovremeni s predsjedničkim i to krajem druge godine svakog predsjedničkog mandata.

Aktivna biračka legitimacija u američkom izbornom sistemu jedinstveno je regulisana XXVI ustavnim amandmanom (1971) uz pravo država da za ostvarivanje tog prava propišu i dodatni - rezidencijalni uslov, tj. boravište glasača u izornoj jedinici, obično u trajanju od 6 mjeseci do dvije godine. Da bi neko bio biran u predstavnički dom Kongrasa SAD, treba da je američki državljanin najmanje 7 godina, da je navršio 25 godina starosti i da živi u državi čiji je kandidat.



House of Representatives



Predstavnički dom, koji predstavlja narod Sjedinjenih država, zadržao je predstavljenje po državama: svaka država je predstavljena srazmjerno broju stanovnika, s tim što svaka mora imati bar jednog predstavnika.

Kako ne postoje ograničenja u reizbornosti, predstavnička funkcija u principu je profesionalizovana. (Najkarakterističniji primjer takve profesionalizacije je slučaj političara Carla Haydena koji je ukupno u Kongresu proveo 57 godina od čega 15 u Predstavničkom domu (1912-1927), a 42 u Senatu (1927-1969). U vrijeme njegovog izbora i dolaska u Predstavnički dom predsjednik SAD bio je William H. Taft, a prilikom odlaska u penziju Richard Nixon).

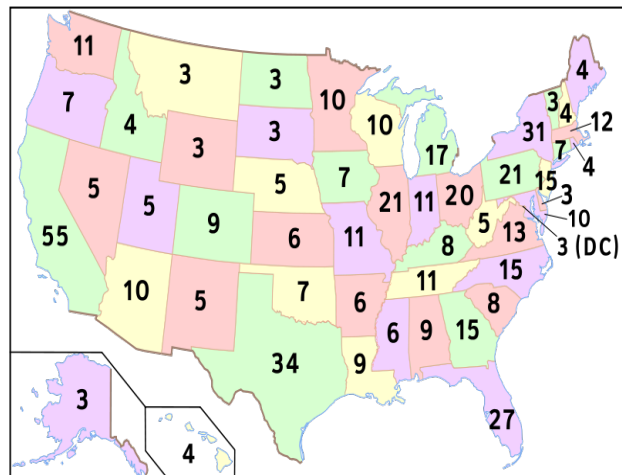
Izbor članova Predstavničkog doma vrši se po izbornim okruzima pojedine države. Izabranim se smatra onaj kandidat koji dobije veći broj glasova u odnosu na drugog kandidata. Dakle, za izbor je dovoljna relativna većina.

Članove Senata (Senate of the USA), po dva iz svake države članice federacije SAD, biraju građani neposredno, takođe po prostom većinskom sistemu. Pasivna biračka legitimacija za izbor u Senat stiže se državljanstvom SAD u trajanju od najmanje 9 godina i starošću od 30 godina. Senatori se biraju na mandat od 6 godina, ali se svake druge godine obnavlja trećina Senata (sistem održavanja „**institucionalne memorije**“), pa se, na taj način, svake druge godine obavljaju istovremeno izbori za članove Predstavničkog doma i Senata. Stoga se sazivi Kongresa SAD računaju prema izborima Predstavničkog doma (i trećine Senata). Tako je, na primjer, 3. januara 1999. godine započeo sa radom 106. saziv Kongresa SAD. Polazeći od ustavnog položaja Senata, može se konstatovati da je politički uticaj i ugled senatora veći i jači od zastupnika u Predstavničkom domu.



Senate of the USA

Predsjednik SAD bira se na opštim izborima (*prvog utorka poslije prvog ponedjeljka u mjesecu novembru*, kako je određeno Zakonom iz 1895.) svake četiri godine. Glasa se tako što se biraju elektori za svaku državu (u broju jednakom ukupnom broju predstavnika i senatora koje ta država ima u Kongresu). Distrikt Kolumbija, u kome se nalazi Vašington, ima onoliko elektora koliko i najmanja država. Ukupno ima 538 elektora. Ako predsjednički kandidat dobije većinu glasova u datoj državi, svi elektori iz te države glasaju za njega.



Mapa distribucije broja elektorskih glasova u SAD  
- Electoral College -

Mada je ranije bilo slučajeva da elektori glasaju mimo većinske volje birača koji su ih izabrali, danas je njihova uloga svedena na ulogu „poštara“, odnosno da glas koji im je dan prenesu dalje, što znači da su izbori za predsjednika SAD, iako formalno posredni, imajući u vidu stvarnu ulogu elektora, faktički neposredni.

Predsjednički i kongresni izbori odrađuju se utorak, nakon prvog ponedjeljka u mjesecu novembru. Razlozi tako uređenog izbornog dana istorijske su prirode. Naime, novembar je mjesec koji je označavao kraj berbe, odnosno okončanje poljoprivredne sezone nakon koje su se farmeri mogli posvetiti ostalim aktivnostima pa i politici. Utorak je dan koji je omogućavao da se do nekad udaljenih biračkih mjesta stigne putujući tokom ponedjeljka jer je nedjelja označavala „sveti dan“. Istovremeno, taj utorak je omogućavao da se izbori održe već na početku mjeseca jer je ponedjeljak bio rezervisan za sudske poslove u opštinskim - okružnim centrima.

„Vrhovni sud SAD-a u presudi koju je donio u slučaju Demokratska stranka Kalifornije protiv Džounsa (*Democratic Party v. Jones*) Zabranio je **opšte primarne izbore** (*blanket primaries*) (na kojima su birači mogli da glasaju malo za jednu malo za drugu partiju u zavisnosti od kandidata koji je predložen za određenu funkciju), uz obrazloženje da je to u suprotnosti sa Prvim amandmanom, kojim se partijama daje pravo na slobodu udruživanja. Ova odluka – koja je navela Aljasku i Vašington da promijene svoje sisteme primarnih izbora – jasno pokazuje koliko su procedure nominacije formalizovane, regulisane i utvrđene Ustavom.

Zahvaljujući neposrednim primarnim izborima, proces odabira kandidata u Sjedinjenim Državama najotvoreniji je i najparticipativniji u svijetu..., u svim drugim zemljama u najboljem slučaju tek nekoliko hiljada pouzdanih članova partija učestvuju u odabiru kandidata; u Sjedinjenim Državama bira ih svaki registrovani birač koji želi da učestvuje na izborima, što milioni njih i čine u svakom izbornom ciklusu. Uzmimo jedan orimjer: iako se američki predsjednički kandidati formalno biraju na nacionalnim konvencijama, ogroman broj delegate obje konvencije bira se na neposrednim primarnim izborima. Na primarnim predsjedničkim izborima demokrata i republikanaca 2004. godine ukupno je glasalo 24.227.443 birača.“ („Komparativna politika danas – Svjetski pregled“, 2009:739)

Glasanje elektora, prama odredbama zakona iz 1887. obavlja se drugog ponedjeljka u mjesecu decembru. Kandidat za predsjednika SAD mora biti osoba koja je rođena kao građanin SAD, stara najmanje 35 godina i obavezna je imati prebivalište u SAD najmanje 14 godina.

Posebnu specifičnost američkog izbornog sistema čine tzv. primarni izbori („**primary election**“). Oni faktički predstavljaju dio kandidacionog postupka, kako kad je riječ o kandidatima za članove Kongresa, tako isto i kad je u pitanju izbor kandidata za predsjedničku funkciju. Postoje četiri vrste primarnih izbora. To su:

1. zatvoreni („**closed primary**“),
2. otvoreni („**open primary**“),
3. opšti („**blanked primary**“) i
4. nestranački („**nonparisan primary**“).

Zatvoreni primarni izbori podrazumijevaju da u izboru kandidata učestvuju isključivo registrovani članovi i simpatizeri partije. Inače, u relevantnoj literaturi („Komparativna politika danas – Svjetski pregled“, 2009:739) nailazi se i na pojam ukršteni primarni izbori („**closed primaryis**“), koji su u suštini isti kao zatvoreni, s tim što birači ne moraju javno da izaberu partiju na čijim će primarnim izborima glasati sve do dana izbora (2002. godine to je učinjeno u jedanaest država SAD).

bez obzira na partijsku pripadnost da učestvuju u izboru kandidata jedne stranke.

Opšti primarni izbori predstavljaju poseban oblik otvorenih primarnih izbora, odnosno predizbora, s tim što birači mogu učestvovati u izboru kandidata različitih stranaka.

Napokon, nestranački primarni izbori pretpostavljaju mogućnost da birači na glasačkom listiću samostalno navedu imena svih kandidata koji se kandiduju za javne funkcije, bez obzira na njihovu stranačku pripadnost. Ako na taj način nijedan kandidat ne dobije natpolovičnu većinu, dvije nedjelje nakon održavanja ovih izbora održavaju se uži izbori između dva kandidata koji su dobili najviše glasova. Pobjednik je onaj koji je dobio više glasova. Ova vrsta izbora veoma je rijetka, zapravo primjenjuju se isključivo u Luizijani i to od 1975. godine.

Rezime:

SAD: Izborni sistem	
Tip sistema	Jednokružni većinski
Oblik kandidature	Pojedinačno
Oblik glasanja	Jedan glas
Nivo raspodjele mandata	Jednomandatni okrug
Metoda raspodjele mandata	Relativna većina

## 5.5.4 SR NJEMAČKA



Zgrada Bundestaga



Zgrada Bundesrata

Parlament	Donji dom /Savezna skupština/ <i>Bundestag</i>	Gornji dom /Savezni savjet/ <i>Bundesrat</i>
Ukupan broj mjesta	656	69
Broj mjesta koja se osvajaju	662	0
Trajanje mandata (godina)	4	-
Minimalna starost za glasanje	18	18
Minimalna starost za izbor	18	18



Sala za plenarna zasjedanja Bundestaga

Dvodomni njemački parlament sastoji se od Savezne skupštine (**Bundestag**), čiji se članovi biraju neposrednim opštim pravom glasa i Sveznog savjeta (**Bundesrat**) čije članove imenuju parlamenti saveznih država.

Za izbor članova Bundestaga koristi se mješavina sistema proste većine i proporcionalnog izbornog sistema („personalizovani proporcionalni sistem“; „proporcionalni sistem sa dodatnim većinskim sistemom“; „proporcionalni sistem na osnovi većinskog“...).

Sistem se razvio iz kombinovanog izbornog modela, ozakonjenog 1949, i djelimično modifikovanoga 1953. i 1956. godine, a nastao je kao plod kompromisa dvije najveće partije Hrišćansko-demokratske unije (**CDU**), koja je preferirala britanski izborni model relativne većine, i Socijaldemokratske stranke (**SPD**), koja je zagovarala proporcionalni izborni model.

Birač glasa za lokalnog predstavnika i za partijsku listu (sistem „dva glasa“). Prva polovina članova Bundestaga, bira se prostom većinom u 328 izbornih jedinica (lokalni izborni okrug). „Prvim glasom“ (*Erststimme*) birač se opredjeljuje za kandidate - pojedince (direktni mandat). Druga polovina, „drugi glas“ (*Zweitstimme*) Bundestaga bira se po proporcionalnom izbornom modelu, na osnovu partijskih lista (njemački glasački listić sastoji se iz dva dijela, a izborne jedinice su federalne jedinice, zbog čega izborni zakon govori o zemaljskim listama (*Landlisten*). Birač se „drugim glasom“ opredjeljuje za jednu od ponuđenih lista, čime izražava svoje partijsko opredjeljenje. Na državnom nivou zbrajaju se svi drugi glasovi (*Zweitstimme*) dati partijama. U upotrebi je tzv. vezana lista. Prohibitivna klauzula iznosi 5%.

„Ovaj mješoviti sistem ima nekoliko posljedica za izbornu politiku. Sistem partijskih lista omogućava partijskim liderima da određivanjem redoslijeda kandidata značajno utiču na to ko će biti izabran u parlament. Proporcionalni sistem takođe obezbjeđuje-



je pravičnu zastupljenost malih partija. FDP (*Slobodna Demokratska Partija*; prim: V.P.) je, na primjer, od 1957. godine neposredno osvojila svega jedno mjesto izborom svog kandidata, a ipak dobija mjesta u Bundestagu na osnovu udjela u glasovima na nacionalnom nivou. Nasuprot tome, britanski sistem, koji se zasniva samo na izborima za okruge, diskriminiše male partije; Britanski liberalni demokrati dobili su 2005. godine 22,1 posto glasova na nacionalnom nivou, ali manje od 10 posto mjesta u parlamentu. Njemački sistem dvostrukog glasa utiče i na strategije vođenja kampanje. Iako većina birača daje oba glasa istoj partiji, FDP po tradiciji poziva pristalice većeg koalicionog partnera (CDU ili, pak, CSU – *Hrišćansko-socijalna Unija*, prim: V.P.) da svoj drugi glas „pozajme“ slobodnim demokratama. Ovi podijeljeni glasovi na nedavno sprovedenim saveznim izborima (misli se na izbore održane 2005, prim: V.P.) održali su FDP iznad izbornog cenzusa od 5 posto. Moguće je da je ovaj sistem, upravo zbog mješovitog karaktera, s određenim varijacijama upotrijebljen i u novim demokratijama mađarske i Rusije; Italija, Japan i Novi Zeland svoje su verzije ovog sistema uveli početkom 1990-ih.“ („Komparativna politika danas – Svjetski pregled“, 2009:315-316).



Forma glasačkog listića

U svakoj federalnoj jedinici izračunava se broj parlamentarnih mjesta na koja polaže pravo partija koja je na teritoriji cijele zemlje osvojila najmanje 5% „drugih glasova“ ili (alternativno) najmanje tri direktna mandata. Mjesta dobijena u lokalnim izbornim okruzima oduzimaju se od ovog broja.

Ukupan broj mandata koji pripadaju pojedinim listama utvrđuje se isključivo na osnovu ukupnog broja glasova što koje su one dobile u cijeloj zemlji. Od te mandatne kvote oduzimaju se mandati osvojeni u većinskim izborima u jednomandatnim izbornim jedinicama (prvi glas), a preostali mandati dodjeljuju se kandidatima s izbornih lista. Ako broj mandata što h je neka stranka osvojila u većinskim izborima nadmaši broj mandata koji pripadaju njejoj listi, dodjeljuju joj se svi osvojeni mandati.

Alokacija mandata vrši se prema Hare-Niemeyerovom metodu.

Mjesta koja postanu upražnjena između opštih izbora popunjava sljedeći kandidat sa iste partijske liste (zatvorena lista). Ako je mjesto držao nezavisni kandidat, raspisuju se dopunski izbori.

Sastav doma parlamenta koji se ne bira, Bundesrat (gornji dom) određuju pokrajinske vlade, koje imenuju i opozivaju predstavnike. Svaka pokrajina (Land) ima najmanje tri glasa i mora ujednačeno da glasa (imperativni mandat - neujednačeni glasovi delegata jedne pokrajine smatraju se nevažećim). Pokrajine (do oktobra 1990. godine Savezna Republika Njemačka sastojala se od deset pokrajina. Oktobra 1990. njima se pridružio Berlin kao samostalna jedinica i još pet novih pokrajina, koje su ranije činile Njemačku Demokratsku Republiku - Mecklenburg, Brandenburg, Saksonija-Anhalt, Saksonija i Tiringija) s više od dva miliona stanovnika imaju po četiri glasa, one s više od šest miliona stanovnika po pet glasova. Pokrajine koje imaju po pet glasova su Sjeverna Rajna-Vestfalija, Bavarska, Baden-Vitemberg i Donja Saksonija. Odluke u Bundesratu donose se većinom od šest glasova, znači od najmanje dvije pokrajine. Predsjednik Bundesrata bira se svake godine.

Rezime:

SR NJEMAČKA: Izborni sistem	
Tip sistema	Personalizovani PR
Oblik kandidature	*Pojedinačni kandidati *Zatvorena lista
Oblik glasanja	2 glasa
Nivo raspodjele mandata	* Jednomandatni okruzi * Država
Metoda raspodjele mandata	* Relativna većina *Hare-Nimmeyerova metoda; izborni prag 5% ili tri direktna mandata

# IZBORNI SISTEMI

6





## 6. IZBORNE JEDINICE I PROBLEMI IZBORNE GEOGRAFIJE

Izborna jedinica (istoznačni pojmovi: **district** /okrug - SAD/; **riding** /srez - Kanada/; **circumscription** /okrug - Francuska/; **electorate** /izborna jedinica - Australija i N. Zeland/; **division** (administrativni okrug - V. Britanija) je jedan od centralnih pojmova koji se srijeće u svim raspravama u vezi i oko izbora, odnosno izbornih metoda.

Naime, prevođenje u praksu načela opštosti i jednakosti biračkog prava (*jedan građanin - jedan glas*) u direktnoj je zavisnosti od načina utvrđivanja veličine i vrste izbornih jedinica. U tom smislu, iz principijelnih razloga, ovo se pitanje javlja kao jedno od osnovnih u analizi karaktera i vrijednosti jednog izbornog sistema. Ukoliko dominirajući odnos političkih snaga u društvu preferira većinski izborni metod, bilo jednu ili drugu njegovu varijantu, zakonodavac se mora pozabaviti određivanjem broja i veličine jedinica u kojima se trebaju provesti izbori za centralne predstavničke organe vlasti. Isti problem stoji i pred politikom koja namjerava da mjesta u svom parlamentu raspodijeli na principu srazmjernog predstavnštva, naravno ukoliko se ne odluči da cijelu zemlju proglasi jednom izbornom jedinicom (tzv. at large sistem).

Pojedini autori smatraju da je veličina izborne jedinice (misli se na broj mandata, odnosno na tzv. **magnitudu distrikta**) može da bude faktor koji opredjeljuje i stranački sistem. Tako, na primjer, Riker (1971:329-30) smatra da jednočlane izborne jedinice doprinose dvostranačkom sistemu, dok višečlane izborne jedinice stvaraju povoljne uslove za „rascjepkanost politike“. Ipak, i Riker relativizira ovaj uticaj, navodeći da i u sistemu jednočlanih izbornih jedinica postoji mogućnost izbora predstavnika više stranaka, kao što je to slučaj u Engleskoj, prije svega zahvaljujući relativno značajnom uticaju „trećih stranaka“; dok se slična praksa može ostvariti i drugdje gdje su takve stranke minorne snage ukoliko bi se primijenio sistem tzv. *cross filling*, odnosno ukrštanja (kao dokaz navodi slučajeve izbora za lokalne organe vlasti u SAD). O značaju veličine višečlanih izbornih jedinica za *izbornu strategiju* vidjeti više u: Cox (1984:722-738). Drugi teoretičari, pak, kao npr. Sl. Jovanović (1990:310), u raščlanjivanju i analizi izbornih metoda

polaze upravo od karaktera i veličine izborne jedinice, dijeleći tako izborne metode na „sisteme pojedinačnog glasa“ (većinski sistemi sa i bez liste) i „sisteme glasanja po listama“ (proporcionalni sistemi koji se među sobom razlikuju isključivo na osnovu matematičke metode koju koriste u raspodjeli mandata).

Slično Jovanoviću, i Ferrer i Russo (Ferre, C. - Russo, J. 1984: *Sistemas electorales parlamentarios alternativos: Un análisis para Chile*, u: *Estudios Públicos* 13, 141-152) kao razlikujuće obilježje između većinskog i proporcionalnog metoda uzimaju izbornu jedinicu: „U sistemima većinskih izbora bira se samo jedan zastupnik po izbornom okrugu, dok se u sistemima razmjernih izbora bira više od jednog zastupnika po izbornom okrugu.“

Međutim, upravo ovakav pristup definiciji i klasifikaciji izbornih metoda Nolen (1990:179-80) uzima kao pogrešan, jer je, po njegovom mišljenju, jedan „... tehnički elemenat, veličina izbornog okruga, pretvoren u kriterij definicije, što je preusko izbornosistemski i historijski, budući da se izborni okrug s jednim mandatom vrlo vjerovatno pojavljuje u razmjernim izbornim sistemima (primjerice u izbornom sistemu Savezne Republike Njemačke), a izborni okruzi s više mandata nalaze se, sa svoje strane, u većinskim izbornim sistemima. Izbori u izbornim okruzima s dva ili tri mandata čak su većinski izbori.“

Da je Nolen u pravu, potvrđuje izborna praksa u Engleskoj, u kojoj su do izborne reforme iz 1832. godine izborne jedinice sa dva mandata bile pravilo. I nakon te reforme, zemlja je podijeljena na niz malih izbornih okruga različite veličine. Tako je pored niza izbornih okruga s jednim mandatom i dalje postojala većina izbornih jedinica sa dva mandata, a bilo je i nekoliko izbornih okruga sa tri mandata. U gradu Londonu postojao je i *division* s četiri mandata. *Reform Act* (1884-1885.) uvodi dominaciju jednočlanih izbornih jedinica (preostalo je bilo samo 25 okruga sa više mandata; istovremeno ukinuto je i ograničeno glasanje). Reformom iz 1918. godine u izbornom sistemu Engleske „preživjelo“ je i 13 izbornih okruga sa dva mandata. Tek 1950. godine cijela zemlja podijeljena je na jednočlane izborne okruge (*single - member - constituencies*).

Francuski izborni radikalizam ogleda se i u opredjeljivanju broja mandata po izornoj jedinici (*circoscription*) u svojim izbornim sistemima: 1848. - više mandata; 1852. - jedan mandat; 1870/1871. - više mandata; 1875. - jedan mandat; 1885. - više mandata; 1927. - jedan mandat; 1945 - više mandata; 1958. - jedan mandat; 1985. - više mandata; 1986. - jedan mandat ...

No, bez obzira na različite pristupe, izvjesno je da određivanje broja (jednomandatne i višemandatne), veličine i nivoa (jednospratne i višespratne; npr. Austrija gdje se mandati koji nijesu podijeljeni u prvom krugu redistribuiraju nakon zbrajanja ostatka glasova na nivou saveza izbornih okruga) izbornih jedinica spada u krug tzv. prethodnih pitanja.

U pogledu više nivoa izbornih jedinica karakterističan je i izborni sistem Mađarske, koji poznaje tri tipa izbornih jedinica: (1) jednočlane - uninominalne; (2) teritorijalne izborne okruge, i (3) izborna jedinica na nivou zemlje. O karakteristikama navedenih tipova izbornih jedinica u mađarskom izbornom sistemu (vidjeti više u: Pajvančić, 1997:124-25).

Naime, pitanja tzv. izborne geometrije najčešće se rješavaju na način što se poštuju već postojeće podjele u administrativne ili sudske svrhe, ili se formiraju nove jedinice isključivo za potrebe izbora uzimajući u obzir socio-ekonomsku i druge, za politiku relevantne strukture društva, kao npr. u Australiji do 1974. godine, odnos ruralnog i urbanog stanovništva.

Ovlašćenim „crtičima“ granica izbornih jedinica (electorata) eksplicito je naređeno da obezbijede takve granice koje će ruralnim područjima dati 20% manje elektora nego urbanim. Drugačija praksa postoji recimo u V. Britaniji gdje se vodi računa o specifičnim geografskim problemima; slučaj sa dva ostrva u sastavu Škotske koja imaju jedva trećinu birača u odnosu na prosjek ostalog dijela Škotske, ali su zasebne izborne jedinice.

U Knjaževini Crnoj Gori, prema Zakonu o administrativnoj podjeli (posljednja verzija ovog zakona iz februara 1910. godine),

na koji se naslanja izorno zakonodavstvo, Crna Gora je bila podijeljena na 10 oblasti (Katunska, Riječko-Lješanska, Primorsko-Crmnička, Zetska, Brdska, Nikšićka, Vučedolska, Durmitorska, Moračko-Rovačka i Vasojevička) i 56 kapetanija. Po članu 5. navedenog zakona svakoj kapetaniji pripadao je po jedan poslanik, a tako i oblasnim varošima Cetinju, Nikšiću, Podgorici, Kolašinu i Baru kao i varoši Ulcinj. Ostale varoši i varošice birale su zajedno sa kapetanijama kojima pripadaju.

Na osnovu ovakve podjele ravnomjerna zastupljenost većih administrativnih cjelina (oblasti) narušena zbog toga što su jedino varoši Bar i Ulcinj pripadale istoj, Primorsko-Crmničkoj, oblasti. Zakonodavac je ovaj problem nastojao da riješi određujući da karakter poslaničkog mandata bude slobodan: „Svaki narodni poslanik predstavlja cio narod, a ne samo one, koji su ga izabrali.“ (član 60., st.1., Ustava)

U „staroj“ Jugoslaviji, izbornim zakonom od 27.01.1922. godine, u prvim izborima za parlament Kraljevine SHS, država je podijeljena na izborne jedinice (izborne okruge - ukupno 56) koje su se negdje poklapale s većim administrativnim ili sudskim jedinicama. Crna Gora činila je cijela jednu izbornu jedinicu, a gradovi Beograd, Zagreb i Ljubljana činili su zasebne izborne jedinice. Ovakva podjela zemlje na izborne okruge važila je do donošenja Zakona o izboru narodnih poslanika za Narodnu skupštinu od 10. septembra 1931. godine, po kome su banovine srazmjerno broju stanovnika birale poslanike, i to: Savska 58, Dunavska, 51, Drinska 37, Vardarska 37, Makedonska 32, Dravska 25, Vrbaska 22, Primorska 20 i Zetska 20, a Beograd, Zemun i Pančevo 3 poslanika. Mandati u banovinama raspoređivani su na administrativne srezove i na banovinska središta koja imaju preko 50.000, odnosno 100.000 stanovnika.

Tamo gdje se predviđa veći broj izbornih jedinica, unaprijed se zakonskim aktom utvrđuje ili broj stanovnika ili evidentiranih birača na koji dolazi jedan poslanik ili se, pak, unaprijed utvrdi ukupan broj sjedišta u parlamentu pa se tek nakon toga pristupa izračunavanju broja mandata po pojedinoj izbornoj jedinici.

U slučaju kad je unaprijed poznat broj poslaničkih mjesta, mandati se po izbornim jedinicama mogu dijeliti na više načina, od kojih je, bez sumnje, „najpravednija“ tzv. **Hamiltonova metoda**. Ova se metoda matematički može izraziti jednačinom:  $m = M \times s / S$ ; pri čemu: **m** - predstavlja broj mandata po izbornoj jedinici; **M** - ukupan broj parlamentarnih mandata (alociranih proporcionalno ukupnom broju stanovnika izborne jedinice, **s** - ukupan broj stanovnika u izbornoj jedinici, i **S** - ukupan broj stanovnika svih izbornih jedinica.

Postoji doduše i treća mogućnost po kojoj se uoči izbora ne zna ni koliko mandata pripada pojedinoj izbornoj jedinici niti koliko će sjedišta imati budući parlament. U tom slučaju oba ova parametra zavisice od broja palih glasova, odnosno unaprijed utvrđene „cijene“ poslaničkog mandata.

Česte izmjene granica izbornih jedinica u okviru jedne zemlje, uslovljene promjenama demografske strukture koje mogu biti rezultat biološkog procesa ili unutrašnjih migracija, sa stanovišta prakse izbora ne bi bile toliko intaresantne da se u istom cilju nerijetko ne dešavaju i svojevrsne zlopotrebe. Termin gerimending (*Gerrymandering*), nastao je upravo iz tih razloga kao sinonim za sposobnost i spremnost politike da „diskriminiše rasne, etničke, socijalne, političke ili ekonomske glasačke grupe“, odnosno da na „nedostojan način jača snagu jedne, a slabi druge grupe.“ (Bott, 1990:200)

D. Nolen navodi dva osnovna načina uticaja kreiranja broja i veličine izbornih jedinica na rezultat izbora.

„Prvi način se ogleda u aktivnom i neposrednom uticaju, kada se oblikovanjem izbornih jedinica

nastoji obezbediti predomnacija ili prednost u izbornoj jedinici za određene političke stranke. Postoji više mogućih oblika u kojima se to manifestuje, među kojima su dva karakteristična:

- Formiranje izbornih jedinica utvrđenja (bunkera) koje počivaju na koncentraciji biračkog tela naklonjenog određenom kandidatu ili političkoj stranci. Ovakvo oblikovanje izborne jedinice doprinosi osvajanju političkog mandata.
- Obrazovanje izbornih jedinica uspostavljanjem takvih granica između njih koje cepaju biračko telo naklonjeno određenom kandidatu ili stranci. Tzv. efekat granice koja dovodi do sudaranja (odbijanja) i podele biračkog tela koje preferira određenog kandidata ili političku grupaciju umanjuje izgleda na osvajanje političkog mandata.

Drugi način se ispoljava pasivno i karakteriše ga odsustvo nužnih intervencija i neophodnih reformi izbornih jedinica. Podelu na izborne jedinice nije moguće izvršiti unapred za duži vremenski period zbog dinamičnosti promene u koncipiranju izbornih jedinica. Odsustvo nužnih promena u koncipiranju izbornih jedinica u uslovima u kojima je došlo do demografskih i drugih promena koje utiču na oblikovanje izbornih jedinica, takođe može uticati na rezultat izbora, najčešće nejednakošću izbornog.. prava birača.“ (Prema: M. Pajvančić, 2000:52)

#### Limiti u trajanju važnosti granica izbornih jedinica

ZEMLJA	Period za prekonpeviziju izbornih jedinica (Redistricting) /maximalni interval/
Velika Britanija*	15 godina
S A D	10 godina**
Australija	10 godina
Francuska	***
Kanada	10 godina
Belgija	10 godina
Indija	10 godina
Irska	12 godina
Italija	****

\*/ (*Boundary Commission* - od 1947. godine postoje četiri stalne komisije za Englesku, Škotsku, Vels i Sjevernu Irsku; posljednje izmjene granica i broja izbornih jedinica učinjene su polovinom 1995. godine, tako da ih je umjesto ranije 651 u izborima 1997. godine bilo 659, pri čemu samo u 194 izborna okruga - *divisiona* nije došlo do pomijeranja granica iz razloga što su ostale na novoustanovljenoj prosječnoj veličini od 69.000 stanovnika).

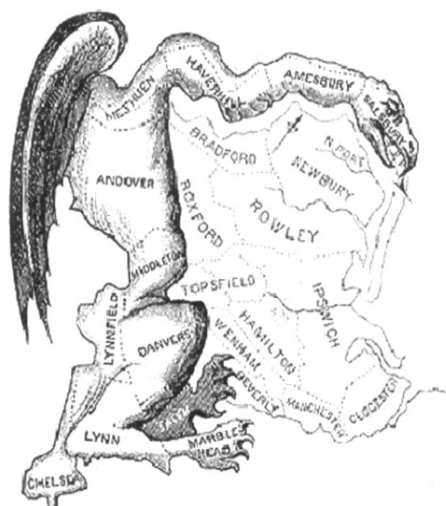
\*\*/ Nakon desetogodišnjih, redovnih popisa stanovništva.

\*\*\* / Francuska je jedina velika demokratska zemlja koja ima jednočlane izborne jedinice i nema utvrđen vremenski redosljed njihove redistribucije.

\*\*\*\* / U Italiji ovom se problemu ne posvećuje posebna pažnja. Naime, od kada su određene vladinim dekretom (marta 1946. godine), i to, kako konstatuje C. **Seton-Watson** (1983:121), „bez vidljivog razloga“ granice izbornih jedinica nijesu mijenjane, iako se nerijetko ne poklapaju sa provincijskim i regionalnim granicama.

Navedeni izraz (gerimendering) upotrebljava se u anglosaksonskim zemljama, dok se, kako navodi Sl. Jovanović (1990:313) u „... nemačkim zemljama ... veština tendencioznog ograničavanja izbornih okruga naziva izborna-okružna geometrija. Posredstvom te veštine manjina se pretvara u većinu, a većina u manjinu, i dobija jedan skroz lažan izborni sistem, koji je gori od ograničenog prava glasa, jer ovo je bar osnovano na jednom načelu, a ne na prevari.“

### „GERRYMANDERING“



### Podjela izbornih jedinica 1812. u Massachusettsu

Prvi gerrymander stvoren je 1812. u Massachusettsu, kada je guverner Džeri Elbirdž (Gerry Elbridge) potpisao zakon prema kojemu su određene granice u kojoj je njegova stranka trebala ostvariti prednost u odnosu na drugu stranku. Novine su objavile kartu izbornih jedinica koju su kasnije prikazali kao karikaturu. Gilbert Stuart, koji je nacrtao kartu, prokomentarisao je sljedećim riječima: *Ovo liči na Salamander* /vrsta guštera za koga se vjeruje da može da „preživi vatru„/, na što je njegov urednik Benjamin Russel uzvratilo: *Bolje reci Gerrymander*.

Zahvaljujući tako određenim izbornim jedinicama, Gerryjeva Republikansko-demokratska stranka je sa 50.164 glasa osvojila 29 mjesta u Senatu, dok je opozicionoj Federalnoj stranci sa dobijenih 51.766 glasova pripalo svega 11 mjesta.

U sporovima o eventualnom postojanju gerimenderinga sudovi u SAD za polaznu osnovu uzimaju odredbe XIV amandmana o jednakoj zaštiti. Po tumačenju Vrhovnog suda u pogledu podjele države i lokalnih zajednica na izborne jedinice, „crtači“ njihovih granica trebaju voditi računa da se obezbijedi da svaki predstavnik (zakonodavac) predstavlja oblast konstituenta (birača) „toliko blizu jednakom broju stanovnika koliko je to izvodljivo - upotrebljivo, odnosno praktično moguće“.

Međutim, upravo ovakvo, široko tumačenje dovodi često do vrlo različitih presuda povodom zloupotrebe izborne geometrije. Učestalost pojave dovela je do toga da najviša sudska instanca SAD danas, shodno odredbama Amandmana XV, prepoznaje i sankcioniše dva osnovna tipa gerimenderinga: *rasni* i *politički gerimendering*. A. Bot (Alexander J. Bott, 1990:200-05) navodi karakteristične primjere za oba tipa. Kao primjer rasnog gerimenderinga ovaj politički pisac navodi slučaj Džamilion (Gomillion) protiv Lajtftuta (Lightfoot) iz 1960. godine, kada je Vrhovni sud utvrdio da je neustavna promjena granica u Taskadžiju – Alabama. Naime, nove granice izbornog okruga obuhvatile su sve osim 4-5 crnih osoba, a da pri tom nije eliminisana ni jedna bijela osoba. Sud se saglasio sa tužbom crnaca i našao da „kada zakonodavstvo na tako brzoplet način izdvoji izolovan segment rasne manjine zbog diskriminatorskog tretmana, tada čini povredu XV amandmana.

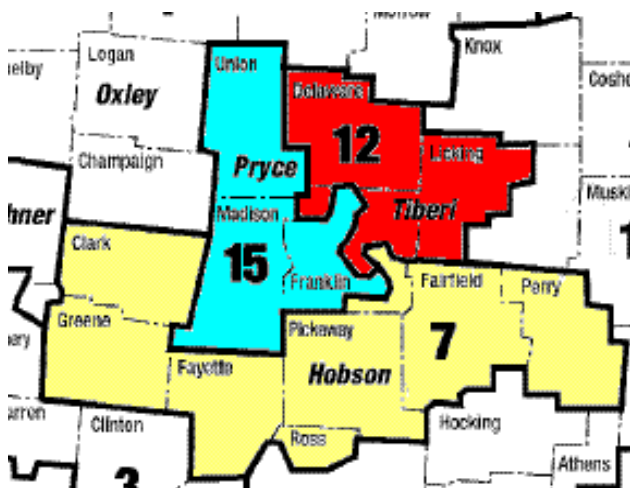


Slučajevi političkog gerimendinga obuhvaćeni su sudskim precedentom nakon što je 1986. godine u slučaju Dejvis (**Davis**) protiv Bendemera (**Bendemer**) odlučeno da se sudovi mogu proglašiti stvarno nadležnim i u slučaju međusobne diskriminacije političkih stranaka, takođe u skladu sa odredbama XIV amandmana o jednakoj zaštiti. Svi dotadašnji sporovi u tom pogledu završavali su oglašavanjem sudova nenadležnim za sporove koji proističu iz sfere politike, i na taj način smatrao se dozvoljenim bistranački pristup u preuređenju izbornih jedinica. Međutim, povodom navedenog slučaja, kada su demokrati iz Indijane uspjeli da dokažu (nakon dva izvršena izbora) da su republikanci, zahvaljujući preuređenoj granici izbornih jedinica mogli kontrolisati oba doma zakonodavne vlasti i uz to imati svoga guvernera, sud je većinom glasova (trojica sudija se suprostavili), odlučio u njihovu korist, stvorivši na taj način uporište za sve buduće presude u slučajevima tzv. političkog gerimendinga.

S obzirom na veličinu, izborne jedinice dijele se na:

- male (od 2-5 mandata);
- srednje (od 6-10 mandata) i
- velike (od 10 i više mandata).

#### Columbus – Ohio Congressional Districts



#### Examples of gerrymandered districts

Istovremeno, po ovom kriterijumu, u izbornim sistemima često su prisutne i kombinacije različitih tipova izbornih jedinica, što se može vidjeti i u tabelarnom pregledu koji su sačinili Rose i Mackie.

Uticao broj i veličine izbornih jedinica na efekte proporcionalnog izbornog metoda su očigledni. Vasović (1993:137-38) navodi stavove Mekenzija (W. Mackenzie, *Free Elections*, London, Allen and Unwin, 1958), Hogana (J. Hogan, *Elections and Representative*, University College, Cork, Cork University Press, 1945) i Reja (D. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, 1975), koji ističu: „Što je veći broj mesta u izornoj jedinici to je egzaktnija proporcionalnost koja može biti postignuta“ (Mackenzie); „Što su veće izborne jedinice, to je veći broj članova koje ona bira i rezultat će biti bliži proporcionalnosti. S druge strane, što je manja izborna jedinica, to jest manji broj članova koje ona bira, radikalnije će biti odstupanje od proporcionalnosti“ (Hogan); „Proporcionalnost sa kojom su legislativna mesta alocirana povećava se u relaciji prema veličini (magnitudo) izbornih jedinica: što je veća veličina (the higher magnitude), veća je proporcionalnost.“ (Rae)

Naprijed navedene konstatacije mogu se potkrijepiti podacima iskazanim u jednoj od prethodnih tabela. Naime, najveći index proporcionalnosti između palih glasova i raspodjele poslaničkih mandata ostvaruje se, uz odgovarajuću matematičku formulu, u slučaju manjeg broja većih izbornih jedinica, odnosno kad je cijela zemlja jedna izborna jedinica. Naravno, do takve prakse dolazi se u situacijama kad su obezbijedeni i drugi, politički relevantni uslovi kao što je konsensus glavnih političkih snaga kakav se najčešće postiže u nacionalno homogenim zajednicama. U protivnom, tamo gdje i pored nacionalne homogenosti postoje razlozi za regionalnu predstavljenost, kao korektivni faktor negativnom uticaju broja i veličine izbornih jedinica na efekte proporcionalnosti uključuje se model dvostrukog nivoa izborne jedinice, kao što je, na primjer, švedski izborni sistem sa tzv. suplementarnim ili izjednačujućim mandatima.

Naime, švedski parlament ima 349 predstavničkih mjesta, od čega su 310 fiksna mjesta unaprijed podijeljena po izbornim jedinicama i dijele se na osnovu Sainte-Lagüe metode u proporciji sa osvojenim brojem glasova u svakoj od izbornih jedinica. U njihovoj diobi učestvuju stranke koje su ostvarile minimum 4% glasova na nacionalnom nivou ili 12% u jednom izbornom distriktu. Preostalo 39 poslaničkih mjesta su tzv. suplementarna



Primjeri određivanja broja izbornih jedinica u pojedinim evropskim zemljama krajem prošlog vijeka:

Zemlja:	Ukupno mjesta	Broj izbornih jedinica	Mjesta po izornoj jedinici		Prosječan broj birača po izornoj jedinici
			Prosjek	Raspon	
BELGIJA	212	30	7	5 - 48	229.000
DANSKA	175	18	10	2 - 40	209.000
NJEMAČKA					
a) većinski	248	248	1	0	174.000
b) proporcionalno	248	1	248	0	43.000.000
IRSKA	166	41	4	3 - 5	55.000
ITALIJA	630	31	20	1 - 35	1.360.000
LUKSEMBURG	59	4	15	6 - 24	53.000
HOLANDIJA	150	1	150	0	9.960.000

Izvor: Mackie and Rose, *International Almanac; Inter-parlamentary Union*, 1976, table 9. (Prema: Rose, 1983:36)

ili kompezacijska, odnosno izjednačujuća sjedišta koja će se podijeliti u naknadnoj distribuciji mandata. To će se uraditi nakon utvrđivanja razlike u distribuciji mandata po izbornim distriktima i distribucije kakva bi ona bila da je postojao samo jedan, nacionalni izborni okrug. Suplementarna sjedišta tada se proporcionalno alociraju neizabranim kandidatima u one izborne distrikte u kojima su njihove liste osvojile najveći broj glasova. Slična praksa postoji i u Danskoj. (Antoljak, 1990:58)

Iako u praksi izbora, iz više razloga druge prirode, ne postoji potreba za „punom“ proporcionalnom reprezentacijom to ne znači, kao što smo vidjeli, da se zbog toga može umanjiti značaj koji po efekte prooporcionalnog izbornog modela imaju broj i veličina izbornih jedinica. Naprotiv, politika koja se opredijeli za proporcionalni izborni model, a izbornom geometrijom izdijeli zemlju na veliki broj malih izbornih jedinica čini to samo deklarativno dok iskreno priželjkuje efekte njemu suprotnog - većinskog izbornog modela.

Inače, značaj izborne jedinice Venecijanska komisija dovodi u vezu s načelom jednakog biračkog prava: „Jednakost glasačke moći, kada se izbori ne održavaju u jednoj izornoj jedinici, zahtijeva da se granice izbornih jedinica odrede tako da poslanička mjesta u *donjim domovima* koja predstavljaju narod budu jednako raspodijeljena između izbornih jedinica, u skladu sa određenim kriterijumom raspodjele, kao što je, na primjer, broj stanovnika u toj izornoj jedinici, broj državljana koji žive u toj

jedinici (uključujući i maloljetnike) ili broj upisanih birača, ili možda broj lica koja ustvari glasaju. Moguće je opredijeliti se i za određenu kombinaciju ovih kriterijuma. Ista pravila važe i za regionalne i lokalne izbore. Ako se ovaj princip ne ispoštuje, suočavamo se sa onim što se naziva *izborna geometrija*, bilo u vidu **aktivne izborne geometrije (naglasio: V.P)**, tj. **raspodjele mjesta koja izaziva nejednakost u zastupljenosti čim se primijeni, ili pasivna izborna geometrija (naglasio: V.P)**, koja je rezultat dugoročnog zadržavanja nepromijenjene teritorijalne raspodjele mjesta i izbornih jedinica. Takođe, može doći i do drugog tipa manipulacije, takozvanog izbornog sjeckanja (*gerrymandering*) ako se primjenjuje sistem koji vodi ka neproporcionalnom rezultatu, naročito većinski (pluralistički) sistem glasanja; radi se o skrajanju teritorija izbornih jedinica tako da se osigura većina na izborima, što predstavlja favorizovanje jedne stranke zahvaljujući vještački utvrđenim granicama izbornih jedinica.

Granice izbornih jedinica takođe se mogu utvrditi na osnovu geografskih kriterijuma i administrativnih ili istorijskih granica koje često zavise od geografskih.

Maksimalno dozvoljeno odstupanje od kriterijuma raspodjele koji se usvoji zavisi od pojedinačnog slučaja, mada ono rijetko treba da prelazi 10%, a nikada 15%, osim u zaista izuzetnim okolnostima (demografski slaba administrativna jedinica iste važnosti kao i druge sa najmanje jednim predstav-

nikom donjeg doma ili koncentracija određene nacionalne manjine).

Da bi se izbjegla pasivna izborna geometrija, raspodjela poslaničkih mjesta mora se vršiti najmanje svakih deset godina, po mogućnosti van izbornih perioda, jer će se tako ograničiti opasnost od političkih manipulacija.

U izbornim jedinicama sa više poslanika, izborna geometrija se lako može izbjeći tako što se regularno dodjeljuju mjesta izbornim jedinicama prema usvojenom kriterijumu raspodjele. Izborne jedinice tada treba da odgovaraju administrativnim jedinicama, a ponovna raspodjela je nepoželjna. Tamo gdje se koristi uninominalni metod glasanja, granice izbornih jedinica treba da se iznova utvrđuju za svaku preraspodjelu mjesta. Političke posljedice ponovnog utvrđivanja izbornih granica su velike i zato je važno da taj postupak bude nestranački i da ne stavlja u nepovoljniji položaj nacionalne manjine. Stara demokratska društva imaju različite pristupe ovom problemu i različito funkcionišu. Mlada demokratska društva treba da usvoje jednostavne kriterijume i lako primjenljive postupke. Najbolje rješenje bi bilo da se ovaj problem povjeri u prvom stepenu komisiji koja bi bila sastavljena uglavnom od nezavisnih članova i, po mogućnosti, jednog geografa, sociologa, jednakog broja predstavnika stranaka i, po mogućstvu, predstavnika nacionalnih manjina. Parlament bi zatim donio odluku na osnovu predloga komisije, sa mogućnošću jedne žalbe.“ (VK – SiO, str. 15)



# IZBORNI SISTEMI







## 7.1 IZBORNE LISTE - OSNOVNI TIPOVI I KARAKTERISTIKE

Kao jedan od elemenata na kome počivaju izborni metodi proporcionalne reprezentacije su i kandidatske liste, odnosno primjena ovog metoda političke reprezentacije pretpostavlja glasanje po listama. Kao osnovna vrijednost ovakvog načina glasanja navodi se, najčešće, to što se prilikom izbora većeg broja kandidata, glasajući za jednu od lista kandidata, birač zapravo opredjeljuje za program određene stranke, a manje za konkretnu ličnost; imajući pri tom u vidu njena programska opredjeljenja i stavove povodom najvažnijih, načelnih, problema zajednice koje u principu rješava organizacija a ne pojedinac. Uz to, kod glasanja za liste, kako tvrdi Sl. Jovanović (1990:311) „Sloboda je izbora sigurnija, pošto korupcija i pritisak sve manje izgleda na uspeh imaju, što je veći broj birača koje treba kupiti ili prinuditi.“ (Suprotno mišljenje je preovladalo u italijanskoj javnosti koja je referendumom iz 1993. godine odlučila da proporcionalni zamjeni većinskim metodom.)

Značaj uticaja karaktera izborne liste ogleda se, prije svega, na unutrašnju strukturu i izbor strategije stranaka koje se nadmeću za mjesta u parlamentu. Istovremeno, tip izborne liste utiče i na motivaciju glasačkog tijela. Faktor motivacije za učešće u izborima je važan, pa na njega valja uticati svim demokratskim sredstvima. Jer, što je apstinencija manja, osnovna ideja proporcionalne metode da vjerodostojno predstavi u parlamentu postojeće, različite interese može se smatrati manje ili više ostvarenom.

Naravno, isto tako, postoje i ozbiljni prigovori sistemu glasanja za liste. Oni se, takođe prema Sl. Jovanoviću, ogledaju u činjenici da birajući odjednom veći broj poslanika, birač se opredjeljuje i za one koje ne poznaje, ili ih ne bi izabrao kada bi se mogao pojedinačno opredjeljivati, prihvatajući na taj način „volju partijskih odbora.“ Napokon, moguće je da će „jake“ ličnosti koje se pojave kao nosioci izborne liste „povući“ i kandidate sa liste koji inače ne bi dobili povjerenje birača. To će se redovno dešavati kod birača koji glasanje i izbore doživljavaju prevashodno kao izraz stranačke discipline,

a kad dođe „... dotle...“; kako kaže Jovanović (op. cit.) „... da birači ne glasaju iz vlastitog uverenja nego iz partiske discipline, sa slobodom je birača svršeno, - i pravo biranja prelazi sa birača na partiske odbore.“

Prigovor o kome je bilo riječi odnosi se na prvu od ukupno četiri vrste izbornih lista koje se koriste u primjeni proporcionalnog metoda. To su:

- (1) **Zatvorena ili vezana lista;**
- (2) **Fleksibila lista;**
- (3) **Otvorena lista, i**
- (4) **Slobodna lista.**

Postoje i drugačije podjele. Tako, npr. Nolen (1990:59) pravi sljedeću klasifikaciju stranačkih lista:

- (a) „*Kruta lista* omogućuje biraču samo glasovanje en bloc. O redosljedu kandidata odlučuju stranački gremiji. Birač to ne može promijeniti; on je vezan uz prijedlog. Krute liste povećavaju ovisnost zastupnika o političkim strankama. S druge strane, stranke mogu planirati sastav frakcija: eksperata, predstavljanja različitih interesnih grupa, žena.“
- (b) „*Slabo strukturirana lista* prepušta biraču odluku o tome tko treba da zastupa stranku. Stranački gremiji tu odluku samo predstrukturiraju. Zastupnika ne ističe samo njegova stranka, nego osobno i politički i birači koji su zaokružili njegovo ime na stranačkoj listi. On se stoga osjeća neovisnijim o svojoj stranci.“ i
- (c) „*Slobodna lista* omogućuje da birač prekorači stranačke granice i sastavi vlastitu listu. Lista stranaka tada ima samo značenje prijedloga.“

Kao i Nolen i V. Vasović (1993:89) u „sistemu lista“ prepoznaje tri njegova osnovna tipa, i to: (a) *zatvorene*; (b) *otvorene* i (c) *slobodne liste*.

Razlika u tipologiji lista Bogdanora, odnosno Lane-a i Ersson-a i tipologiji V. Vasovića tiče se trećmana tzv. otvorene liste. Naime, Vasović daje šire tumačenje karaktera ove liste na osnovu mogućno-

sti glasača da preferiraju u izboru kandidata utvrđujući na taj način i njihov rang na listi, što se u konačnom dešava i u slučaju tzv. fleksibilne liste, ali se kao njena specifičnost može uzeti mogućnost da glasač briše istaknute kandidate i dopisuje nova imena u okviru istaknute liste.

Napokon, i Stefanović (1950:308-09) razlikuje takođe tri tipa izbornih lista i to: (a) *vezane*, (b) *nevezane* i (c) *slobodne*. Po njegovom tumačenju u sistemu nevezane liste kandidatske liste se utvrđuju unaprijed i birači mogu glasati samo za jednu od njih, ali im se pruža mogućnost da u okviru liste za koju glasaju mogu vršiti izvjesne promjene, kao na primjer da mijenjaju redosled kandidata, brišu i dopisuju nova imena. U sistemu slobodne liste, prema Stefanoviću, kandidatske liste se uopšte ne određuju unaprijed, već prilikom glasanja svaki birač sastavlja slobodno svoju glasačku listu i za nju glas.

Dakle, kao što vidimo, u relevantnoj literaturi postoji nesuglasje ne samo oko broja, već i strukturnih elemenata unutar pojedinih tipova izbornih lista. No, u nastavku, biće nešto više riječi o tipologiji Bogdanora, odnosno Lane-a i Ersson-a.

### 7.1.1 ZATVORENA (VEZANA) LISTA

Kod primjene zatvorene ili vezane liste birač se opredjeljuje za listu u cjelini bez mogućnosti da utiče na njen, unaprijed, od strane (najčešće užeg) stranačkog rukovodstva utvrđeni sastav i redosljed kandidata.

Primjena ove liste pogoduje stranačkoj disciplini zbog čega je rado korišćena u sistemima koji drže do stabilnosti stranaka. Istovremeno, ona ne zahtijeva dodatne matematičke operacije pri obračunu glasova i kao takva pogodnija je od ostalih lista za obradu podataka o rezultatima izbora. Ovaj tip izborne liste, u praksi kompetitivnih sistema, najčešće je korišćen u Njemačkoj i Izraelu.

### 7.1.2 FLEKSIBILNA LISTA

Fleksibilna lista omogućava biraču da u okviru liste za koju glasa vrši određene izmjene. Te izmjene

koji je dat na listi, ili pak, na brisanje pojedinih i umjesto njih dopisivanje drugih kandidata (tzv. **panaširanje**; od *panaschirung* - **biranje kandidata različitih boja**).

Svakako da u slučaju primjene ove liste unaprijed mora biti propisano šta sve birač ima pravo mijenjati na njoj prilikom glasanja, jer u protivnom teško je i pretpostaviti kako bi se obračunali glasovi po pojedinim listama kandidata. Primjenjuje se u Belgiji (vidjeti šire u :Vernon Bogdanor, 1983:17, odnosno u: Svente - Ersson, 1987:212). Na ovom glasačkom listiću, birač može glasati za listu u cjelini na način što markira vrh glasačkog listića tzv. slučaj **de tête** - ili može glasati za određenog kandidata obilježavajući njegovo ime na listi.

### 7.1.3 OTVORENA LISTA

Otvorena lista, kakva se primjenjuje u Finskoj, Švedskoj, Belgiji, Austriji, Holandiji, Švajcarskoj, Luksemburgu, do skora u Italiji i u Brazilu (Vasović, 1993:89) podrazumijeva da birač daje glas kandidatu, a ne njegovoj listi iako je stranačka pripadnost kandidata jasno naglašena. Dakle ne postoji mogućnost slučaja *de tête*. Biraču nije predstavljena rangirana stranačka lista, već serija imena po alfabetskom redu.

Birač glasa obilježavajući prostor pored imena kandidata koji predstavlja njegov izbor. Ovaj način izbora ima za cilj da istakne preferenciju birača, odnosno eliminiše centralno stranačku dominaciju u odnosu na selekciju kandidata. Ujedno, predstavlja i spremnost stranačke oligarhije da dio kadrovske politike prepusti onima koji podržavaju program njihove organizacije. Praktične konsekvence u primjeni ove liste ogledaju se u redistribuciji osvojenih mandata unutar pojedine liste. Mandati će pripasti kandidatima sa pojedinačno najvećim brojem osvojenih glasova.

### 7.1.4 SLOBODNA LISTA

Poslednja, ne manje interesantna, ali izvjesno najkomplikovanija za obradu, slobodna lista pruža biraču najveći stepen slobode prilikom glasanja. Naime, po ovom sistemu unaprijed nije utvrđen ni

jedan kandidat na glasačkom listiću. Birač sastavlja potpuno slobodno svoju kandidatsku listu najviše sa onoliko kandidata koliko se bira u njegovoj izbornoj jedinici, utvrđujući ujedno i rang kandidata, i njoj daje svoj glas. Poteškoće u utvrđivanju rezultata glasanja proističu upravo usled veoma velikog broja mogućnosti u preferencijama birača. Upravo ta okolnost dovela je do jednog, kako kaže Bogdanor, „intrigirajućeg“ predloga Rae-a (1971:128-29) da tako široko polje preferencijalnog glasanja mogu priuštiti „... relativno homogena, visoko sporazumna društva, u kojima su razdorne snage kojima uspijevaju opozicione partije sasvim slabe.“

U svakom slučaju, tamo gdje se primjenjuje ova vrsta izbornih lista (Luksemburg i Švajcarska) politička elita mora veoma voditi računa o raspoređenju javnog mnjenja ako namjerava zadržati poziciju koju uživa, dok se kandidati koji žele poslanički mandat moraju dobro potruditi tokom izborne kampanje da „zapadnu“ za oko biračima. Specifičnost izbornog zakonodavstva Luksemburga i Švajcarske ogleda se i u tome što birači raspoložu sa onoliko glasova koliko ima mandata u izbornoj jedinici. Tako, na primjer, birač može dati svoje glasove kandidatima različitih stranaka, ali i

kumulirati glasove kojima raspolaže jednom kandidatu ako to želi. (Bogdanor, 1983:15)

Po Nolenu (1992:113) slobodna lista primjenjuje se i u Finskoj; očigledno da on ne uzima u obzir broj glasova koji biraču stoje na raspolaganju. U Finskoj, naime, birač raspolaže samo sa jednim glasom.

Drugi elemenat na osnovu koga se sistem lista može klasifikovati predstavlja odnos između nivoa liste i alokacije mandata. U okviru proporcionalnih metoda postoje mogućnosti korišćenja lokalnih, regionalnih i nacionalnih lista, u kombinaciji sa regionalnom i nacionalnom alokacijom mandata. Kombinacije (povezivanja) lista jednog nivoa izbora sa višim nivoom alokacije mandata su brojne i primjenjuju se sa različitim metodima (formulama) pri raspodjeli parlamentarnih sjedišta. Interesantne primjere načina povezivanja izbornih lista iskazuju: Njemački Savezni izborni zakon (član 7); Mađarski Zakon br. XXXIV iz 1989. godine o izboru poslanika u Zemaljsku skupštinu (paragraf 7, tačke 6 i 7); Izborni zakon za Sejm Republike Poljske od 3. jula 1991. godine (član 100 i 101); Švajcarski Savezni zakon o političkim pravima iz 1976. godine (član 42).

## 7.2 GLASANJE / NAČIN I OSNOVNI TIPOVI

Čin glasanja „... obično predstavlja samo poslednji stupanj procesa bavljenja politikom - čitanja, ...“ (gledanja i slušanja – V.P.) „... raspravljanja i mišljenja.“ (Lipset, 1969:223). Ujedno, ova radnja označava i tačku razdvajanja „individualne i kolektivne strane izbornog procesa“ (Vasović, 1993). Individualnu stranu tvori volja birača da svojim glasom podrži nečiju kandidaturu, odnosno da na propisani način iskaže svoju preferenciju u ponudi koja mu stoji na raspolaganju. U tu svrhu koristi se instrument koji uobičajeno nazivamo glasački listić, čija je funkcija da „...strukturira način izbora, odnosno da biraču da instrukcije kako da bira između datih ograničenja.“ (Rae, 1971:16) Prema navedenom autoru, u zavisnosti od stepena i vrste ograničenja koja se nameću glasačima, valja razlikovati dva osnovna načina glasanja, i to tzv. **kategorijalno glasanje** i **ordinalno glasanje**.

U ranoj i kolonijalnoj eri američke istorije, prevladajući metod glasanja bio je oralni ili „**viva voce**“. Ovaj metod podrazumijevao je da se svaki birač pojavi pred izbornim službenikom i usmeno izjavi koga kandidata želi da podrži.

Zbog sve izraženijih pojava mita i korupcije, koje su se neminovno javljale kao posljedica javnog glasanja, već i tada se, a naročito nakon okončanja građanskog rata, javljaju jaki zahtjevi za uvođenje tajnog glasanja.

Kad je počela nova praksa načina glasanja, u početku su glasački listići štampani privatno, a ne od strane javne vlasti odnosno države. Partije, odnosno kandidati su pripremali posebne glasačke listiće. Tako su zbog različitih boja glasačkih listića posmatrači na biračkim mjestima mogli da znaju ko je za koga glasao.

Kasnije se uvode tzv. **australijski glasački listići**. Njih štampa država, jednoobrazno su obojeni i sadrže sva imena - partija ili kandidata. sa uvođenjem australijskog glasačkog listića ustanovljava se i izborna administracija koja upravlja izborima i obezbjeđuje tajnost glasanja.

Prvi zakon o australijskom glasačkom listiću na teritoriji SAD donosi se u Kentakiju (i to samo u nekim gradskim sredinama) 1880. godine; bez obzira što je ustav te države propisivao javno glasanje. Godine 1990. praksa upotrebe australijskog glasačkog listića prostire se na veći broj država; 1945. godine primjenjuje se u 45 država, a od 1950. godine primjenjuje se u svim državama Amerike.

Prvi način glasanja - kategorijalno glasanje, podrazumijeva da birač svojim glasom kategorično iskaže svoju preferenciju u odnosu na partije, odnosno kandidate na glasačkom listiću (listić s jednim glasom - **straight ticket**). U modelu uninominalnih izbora koriste se tzv. jednostavni kandidatski glasački list ( **simple candidate ballots**), dok se u „sistemu lista“ koristi jednostavni spisak partijskih lista (**simple party-list ballots**). U ovom drugom slučaju, glasanje je obavljeno na isti način bez obzira da li birač daje glas stranci ili pojedincu u okviru stranačke liste.

Ordinalno glasanje dozvoljava biraču da izrazi svoju preferencije u izboru na način što može da rangira kandidate u okviru liste jedne ili više partija (alternativni glas ili panaširanje; **alternative candidate ballot - panachage party-list ballots**). Odnosno, kako naglašava Rej, glasač ne mora da djeluje odlučno i isključivo u korist jednog kandidata ili jedne partije, čime se njegova mikro snaga kanališe u jednu moć, već mu se dozvoljava da svoje simpatije, cijepajući svoj glas (**splitting**) raspodijeli na konkurentske partije. Očigledno je da ova vrsta glasanja podrazumijeva da birač raspolaze sa više od jednog glasa (**split ticket**).

Od broja glasova zavisi i mogućnost kombinacija ordinalnog glasanja, počev od konstrukcije sa dva glasa (Njemačka, Portugal, Španija, Hrvatska\* ...),

preko sistema u kojima birač ima jedan glas za listu i ograničeni broj preferencijalnih glasova za promjenu redosljeda kandidata na listama (Belgija, Italija, Austrija...) do sistema u kojima birač raspolaze sa onoliko glasova koliko se mandata raspodjeljuje u izbornoj jedinici (Luksemburg, Švajcarska ...).

\*/ Ovakav način glasanja u Hrvatskoj primijenjen je u izborima za Zastupnički dom Sabora, avgusta (kolovoza) 1992. godine. Rezultati glasanja pokazuju „neočekivano“ (u odnosu na uporednu praksu) veliko cijepanje glasova. „Taj fenomen treba pripisati, prije svega, nestrukturiranome i nestabiliziranome biračkom tijelu, koje još nije izgradilo čvrste odnose političke lojalnosti, premda pojedini njegovi djelovi nisu bez naznaka trajnijih odnosa lojalnosti prema određenim političkim opcijama. Fenomen podjele glasova najočitiiji je upravo na primjeru pobjedničke stranke. Hrvatska demokratska zajednica je po pravilu dobivala znatno više glasova u izbornim jedinicama za svoju državnu listu, nego što su ih osvajali njezini kandidati. Državna lista te stranke dobila je u cjelini 43.7 posto palih glasova, a kandidati u izbornim jedinicama 37.3 posto glasova, tj. oko šest posto manje. U petnaest najbrojnijih izbornih jedinica lista je „prolazila“ bolje od kandidata bez iznimke. Pritom su glasovne razlike u korist državne liste bile velike i kretale su se i do +10.5 posto.“ (Kasapović, 1993:89-90)

Uz navedena ograničenja koja stoje ispred birača u času glasanja, i druga je strana izbornog procesa omeđena mnoštvom pravnotehničkih rješenja koja određuju uslove i način na koji se vrši glasanje. Skup svih tih normi uslovno možemo podijeliti na opšta pravila i posebna obilježja glasanja u jednom izbornom sistemu.



## 7.3 ZAŠTITA IZBORNOG PRAVA

Zaštita izbornog prava podrazumijeva obavezu organa nadležnih za sprovođenje izbora da u toku izbornog postupka obavještavaju birače o njihovim izbornim pravima i o načinu zaštite tih prava. Ujedno, ona obuhvata i skup pravnih sredstava koja, u slučaju povrede izbornog prava, stoje na raspolaganju učesnicima izbornog procesa. S obzirom na karakter organa pred kojima se ostvaruje treba razlikovati **sudsku i administrativnu zaštitu izbornog prava**.

U Crnoj Gori, zakonodavac je u svim dosadašnjim normativnim rješenjima detaljno razradio proceduralnu stranu instituta zaštite, određujući primjenu tzv. astronomske računice rokova (24h za podnošenje prigovora; 48h za podnošenje žalbe i za rješenje po prigovoru, odnosno odluku po žalbi); nivoe instanci ovlašćenih da odlučuju po prigovorima zbog nepravilnog rada organa za sprovođenje izbora, povreda izbornog prava nastalim na osnovu pojedinih akata, radnji i propusta organa za sprovođenje izbora (biračkih odbora, opštinskih i Republičke izborne komisije).

Zaštita izbornog prava u prvom stepenu (nepravilnost u postupku kandidovanja i sprovođenja izbora, odnosno povreda učinjena odlukom, radnjom ili propustom biračkog odbora) ostvaruje se podnošenjem prigovora opštinskoj izornoj komisiji; u drugom stepenu prigovor (protiv rješenja opštinske izborne komisije kojim je prigovor odbijen) se podnosi Republičkoj izornoj komisiji (administrativna zaštita). Konačna instanca u zaštiti izbornog prava (republički izbori), u formi **zahtjeva za sudsku zaštitu**, protiv rješenja RIK ranije se podnosile Vrhovnom sudu SR CG (Zakon iz 1990. godine), odnosno u formi **žalbe Ustavnom sudu Republike** (Zakon iz 1992. i 1996. i dalje), i u formi **izbornog spora** pred Ustavnim sudom Republike (Zakon iz 1993.). Postojao je i treći stepen u zaštiti izbornog prava u slučaju izbora za Vijeće građana Savezne skupštine ostvaruje se u žalbenom postupku kod Saveznog ustavnog suda. Nadležnost redovnih sudova utvrđena je za slučaj krivično pravne zaštite izbornog prava.

S obzirom na to da nijesu postojali značajniji prigovori na primjenu instituta zaštite izbornog prava u dosadašnjoj praksi parlamentarnih i predsjedničkih izbora u Crnoj Gori, stiče se utisak da su se oni (izbori) uglavnom odvijali u regularnim uslovima. Ova konstatacija može se braniti i argumentima druge vrste, prije svega, zakonom propisanom obavezom da se validnom izbornom dokumentacijom o ishodu rezultata glasanja smatraju zapisnici biračkih odbora potpisani od strane svih članova tog organa, a oni su, po pravilu, predstavnici različitih stranaka.

Međutim, da bi se ostvario širi uvid u efikasnost zakonom propisane mogućnosti zaštite biračkog prava u Crnoj Gori, neophodno je ukazati i na jednu vrstu njihove povrede koja, maltene, postaje pravilo izbornog procesa. Naime, riječ je o pozivanju građana da izlaskom na izbore odgovore na svoju „građansku dužnost“, iako je zakonom garantovano da „Niko ne može po bilo kom osnovu pozvati građanina na odgovornost zbog glasanja, niti od njega tražiti da kaže za koga je glasao ili **zašto nije glasao**.“ (naglasio V.P.)

Iako se ovaj problem, naravno, ne tiče samo povrede prava, jer on može da ima i ima druge posljedice, apostrofiramo ga prvenstveno iz razloga što postoje dokazi da je organ zaštite, konkretno Republička izborna komisija, ne samo nečinjenjem (ukazivanjem na to pravo), već i direktnim radnjama (pozivanje građana da izađu na izbore i obave „svoju građansku dužnost“) kršila normu izbornog zakona. I pored sporadičnih, pojedinačno iskazanih prigovora povodom takvog ponašanja organa za sprovođenje izbora, kao i upornog istrajavanja, prije svih, državnih medija u identičnom tumačenju ovog prava ta vrsta prakse se faktički pretvorila u nepisano pravilo. Po našem mišljenju, jedan od razloga zbog čega je do toga došlo (očigledno da su stranke, ne samo pozicija



već i opozicija, vjerovatno u iščekivanju da iz toga „izvuku“ kakvu - takvu korist za sebe, propuštale da pokrenu postupak zaštite prava) leži u činjenici da zakonodavac nije predvidio postupak zaštite zakonitosti, odnosno instancu koja bi po službenoj dužnosti pokretala odgovarajući postupak protiv prekršioca koji je po zakonu zadužen da se stara o zakonitom sprovođenju izbora.

## 7.4 KONTROLA IZBORA

Izvan postupka odlučivanja po prigovorima kojima se može osporavati legalitet pojedinih izbornih radnji i procedura, ili pak, izbora u cjelosti (zaštita izbornog prava), pod kontrolom izbora podrazumijevaju se i ovlaštenja koja podnosiocima izbornih lista u tu svrhu stoje na raspolaganju u najvažnijoj fazi izbornog procesa - toku i utvrđivanju rezultata glasanja.

Normirana pravila i usvojene procedure kontrole toka i utvrđivanja rezultata glasanja u crnogorskom izbornom zakonodavstvu predstavljaju visoki nivo standarda izborne tehnologije na osnovu kojih se obezbjeđuje forma legitimitetu političkog predstavništva. Riječ je, prije svega, o pravu svake od političkih grupa koje se nadmeću u izbornoj trci da delegiraju svog, ili zajedničkog predstavnika (opunomoćenika) u birački odbor i izborne komisije (prošireni sastav). Status ravnopravnog člana organa za sprovođenje izbora podrazumijeva njihovo aktivno učešće u radu ovih organa. Od uvida u izborni materijal, do obračuna i utvrđivanja rezultata glasanja, odnosno verifikacije zapisnika o obavljenom poslu. Naime, zakonodavac je propisao obavezu da se u zapisnik o radu biračkog odbora, pored osnovnih podataka o činu glasanja\* unose i eventualne primjedbe i mišljenja članova biračkog odbora, podnosilaca izbornih lista i zajedničkih predstavnika podnosilaca izbornih lista, kao i druge činjenice od značaja za glasanje. Napokon, ukoliko se utvrdi da je broj glasačkih listića u glasačkoj kutiji veći od broja birača koji su

glasali, birački odbor se raspušta i imenuje novi, a glasanje se na tom biračkom mjestu ponavlja.

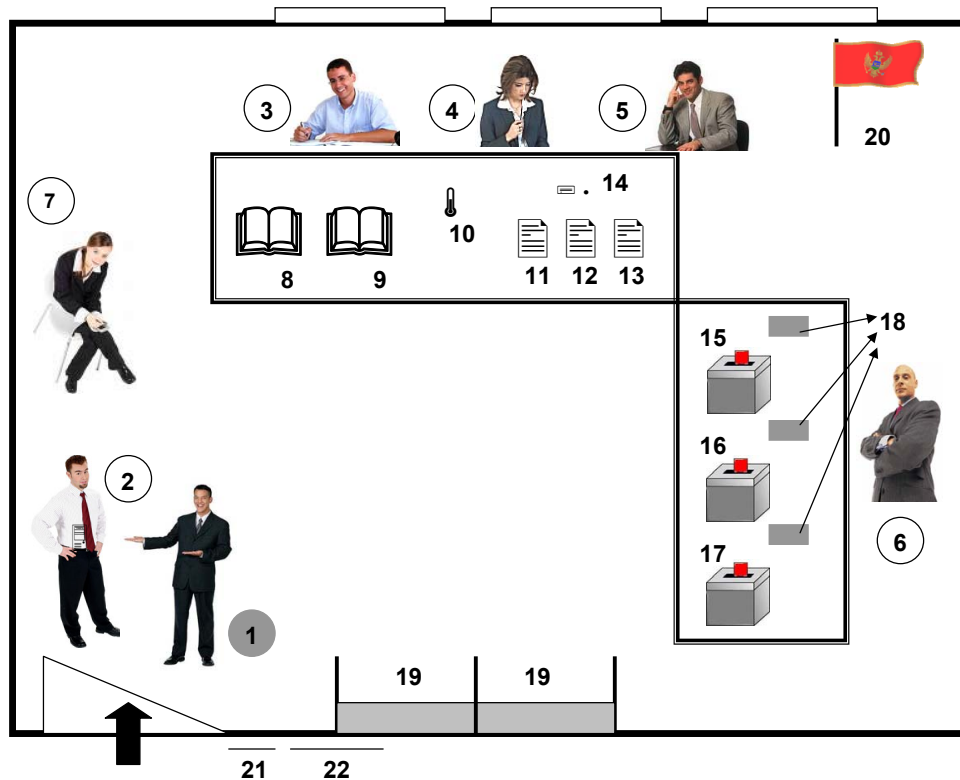
Riječ je o sljedećim podacima: (1) broj primljenih glasačkih listića; (2) broj neupotrijebljenih glasačkih listića; (3) broj upotrijebljenih glasačkih listića; (4) broj nevažećih glasačkih listića; (5) broj važećih glasačkih listića; (6) broj glasova datih za svaku izbornu listu; (7) broj birača prema izvodu iz biračkog spiska; (8) broj birača koji su glasali po spisku i (9) broj birača koji su glasali putem pisma. Ova obaveza biračkog odbora proizašla je na osnovu izbornog zakona iz 1992. godine. Izvjesno je da je praksa prvih parlamentarnih izboria (decembar 1990.) pokazala nedostatke „kaučuk“ norme iz člana 74 st. 1 Zakona o izboru i opzivu odbornika i poslanika po kojoj je birački odbor, nakon utvrđivanja rezultata glasanja u zapisnik o svom radu unosio „... **naročito** ... (naglasio V.P.) ... : broj građana prema izvodu iz biračkog spiska, koliko je građana glasalo po izvodu iz biračkog spiska, a koliko na osnovu potvrde ili lične karte i dokaza o mjestu prebivališta, ukupan broj građana koji je glasao, koliko je glasova dobila pojedinačno svaka lista i koliko je bilo nevažećih glasačkih listića.“

Kasnijim izmjenama izbornog zakonodavstva, uvođenjem kontrolnog kupona na glasačkom listiću propisana je obaveza vođenja evidencije i o ovom segmentu kontrole izbornog procesa.

Navedena normativna rješenja ugrađena su u izborni sistem Crne Gore od uvođenja višestranačkog sistema. Međutim, njihovu punu afirmaciju omogućuje tek Izborni zakon iz 1992. godine, koji uvodi obavezu da svaki član organa za sprovođenje

izbora (kako stalni, tako i opunomoćeni član) mora dobiti kopiju zapisnika o njegovom radu, čime se mogućnosti eventualnih prepravki i zloupotreba podataka praktički eliminišu. Funkciji kontrole i regularnosti izbora doprinijelo je uvođenje novih elemenata u sistem identifikacije birača - upotreba

spreja i obaveza glasača da svojeručnim potpisom potvrđuje da je preuzeo glasački materijal. Ilustracija proceduralnih radnji na biračkom jestu (prema odredbama izbornog zakonodavstva u Crnoj Gori), data je na slici koja slijedi.



#### LEGENDA:

- 1 - Birač
- 2 - Član b.o. - kontrolor mastila
- 3 - Predsjednik biračkog odbora
- 4 - Član b.o. koji pečatira i izdaje glasački listić
- 5 - Član b.o. koji oštećuje pečat biračkog odbora i obavlja druge zadatke po odluci predsjednika b.o.
- 6 - Član b.o. koji odvaja kontrolne kupone
- 7 - Posmatrač
- 8 - Izvod iz biračkog spiska sa knjigom birača za izbor poslanika
- 9 - Izvod iz biračkog spiska sa knjigom birača za izbor odbornika i predsjednika opštine
- 10 - Sprej
- 11 - Glasački listić za izbor poslanika
- 12 - Glasački listić za izbor odbornika
- 13 - Glasački listić za izbor predsjednika opštine
- 14 - Pečat biračkog odbora
- 15 - Glasačka kutija za izbor poslanika
- 16 - Glasačka kutija za izbor odbornika
- 17 - Glasačka kutija za izbor predsjednika opštine
- 18 - Kutije za kontrolne kupone
- 19 - Paravani - kabine za glasanje
- 20 - Državna zastava
- 21 - Broj i naziv biračkog mjesta
- 22 - Zbirne izborne liste

## 7.5 NAČIN GLASANJA - TIP IZBORNE LISTE

### NEPOSREDNI ILI POSREDNI PROPORCIONALNI IZBORNI SISTEM?

Kroz pozitivnu izbornu regulativu u Crnoj Gori ostvarena su bitna poboljšanja u odnosu na prethodna zakonska rješenja (1992, 1996), naročito u pogledu ravnopravnosti stranaka-učesnica izbora, mogućnosti kontrole biračkog spiska i transparentnosti izbornog procesa. Doduše, kao što je već rečeno, u toj regulativi sadrže se i određeni propusti, odnosno sporna rješenja.

Tako, npr, figurira jedna izrazito nedemokratska odredba koja se tiče raspodjele mandata, a na koju, s pravom, skreće pažnju i OSCE/ODIHR u kritičkoj analizi od 9. avgusta 2002. („Pravna analiza izmjena i dopuna izborne zakonske regulative“).

Naime, shodno odredbama člana 96 st. 1 izbornog zakona polovina poslaničkih mandata koje osvoji partijska lista dodjeljuje se prema redosljedu kandidata, a polovinu određuje ponosilac (partija) ne vodeći računa o tom redosljedu. Pravo podnosioca da poslije završenih izbora arbitrarno vrši odabir polovine poslanika iz čitavog sastava predložene liste, krši elementarne demokratske norme, jer to dovodi u pitanje pravo građana da sami biraju političke predstavnike. S obzirom na to, izborni sistem Crne Gore može se, prema jednoj odluci Saveznog ustavnog suda Njemačke usvojenoj sredinom prošlog stoljeća, svrstati u posredni, a ne u neposredni proporcionalni sistem. Prema stanovištu tog suda, 117

o neposrednim izborima je riječ ako se poslanički mandati raspodjeljuju automatski poslije glasanja birača, bez miješanja „treće ličnosti“. Ako se, pak, u raspodjelu poslije izjašnjavanja birača uključuje i „treća ličnost“ izbori su posredni. U posrednom proporcionalnom sistemu kakav je, dakle, na snazi u Crnoj Gori, politička stranka ili još preciznije njeno rukovodstvo zadobilo je još veću moć, nego što je, inače imaju, u direktnom proporcionalnom sistemu.

Eliminisanje ove slabosti moguće je ostvariti obavezivanjem podnosioca liste da dodijeli mandate prema redosljedu po kojem su predloženi („zastvorena lista“), ili da omogući biračima da sami vrše promjene u ponuđenom redosljedu kandidata („poluotvorena lista“).

Naprijed izrečene konstatacije o neiskorišćenim potencijalnim mogućnostima koje postoje u okviru proporcionalnog izbornog modela a koje, po našem mišljenju, mogu doprinijeti bržoj i efikasnijoj demokratizaciji društva, odnose se i na primijenjeni tip izborne liste i način utvrđivanja poslaničkih kandidata u dosadašnjim izborima za centralnu predstavničku vlast. Da ponovimo, preferencijom vezane izborne liste i isticanjem naziva stranke, a ne imena kandidata sa stanačke liste na glasačkom listiću, zakonodavac je biraču namijenio isključivo ulogu davaoca legitimiteta unaprijed formiranoj volji vrha partije za čiju listu glasa. S tim u vezi, osnovna razlika u odnosu na prethodni, monopartijski sistem je u tome što umjesto jednog, više vrhova stranačkih oligarhija presudno utiču na personalni sastav predstavničke vlasti, tako da sada imamo „**monizam unutar pluralizma**“.

Uvažavajući dio argumenata na osnovu kojih se navedena rješenja u izbornom sistemu mogu tumačiti i kao forma kroz koju se višestranačka struktura Crne Gore efikasnije profilira i stabilizuje; shodno zadatom političkom cilju treba istaći da se isti efekat može postići i u slučaju kad birač svoj glas daje kandidatu u okviru ponuđene stranačke liste, a ne listi u cjelini, dok konačni redosljed predloženih kandidata u okviru liste opredjeljuje broj pojedinačno osvojenih glasova a ne unaprijed izražena volja stranačkog rukovodstva. Međutim, predložena izmjena u načina glasanja odnosno tipu izborne liste u izbornom sistemu značajna je, po našem

mišljenju, za proces konstituisanja parlamentarne demokratije u Crnoj Gori iz više drugih, ne manje važnih razloga, i to:

- **prvo**, na taj način se otvara proces demokratizacije unutar stranaka, a kao što nema „demokratije bez demokrata“, tako ni bez demokratskih partija nema ni demokratskog poretka; proces demokratizacije se ogleda u slabljenju moći čelništva da nagrađuje lojalne, a ne principijelne i ugledne članove partije;
- **drugo**, oni koji raspolažu pravom da utvrđuju konačan redosljed kandidata na izbornoj listi izlažu se izazovu da „nude na prodaju mjesta u parlamentu“; u uslovima naglog raslojavanja društva na većinu osiromašenih i manjinu naglo i najčešće sumnjivo obogaćenih pojedinaca nije teško pretpostaviti kome je u takvom slučaju to u interesu, odnosno ko bi mogao da „kupi“ poslanički mandat; vrijeme uoči izbora pretvara se, zapravo, u period aktivnog funkcionisanja „političke berze“ na kojoj se cijena koštanja jedinog poslaničkog mjesta formira daleko od „očiju javnosti“ i mimo ikakvih regula.
- **treće**, predloženom izmjenom tipa liste i načina glasanja (ordinalno umjesto kategorijalnog načina glasanja) dinamizira se predizborni partijski život na način što pretendenti za poslanička mjesta nakon utvrđivanja i isticanja kandidatske liste, za razliku od dosadašnje prakse, u toku trajanja izborne kampanje moraju permanentno kontaktirati biračku bazu ukoliko žele da ostvare svoj cilj - nakon održanih izbora svaki kandidat zna tačno svoju „političku težinu“; pojedinačno veća angažovanost poslaničkih kandidata u predizbornoj kampanji, pored toga što treba da rezultira i većim učešćem birača u izborima, a što je vrijednost po sebi, uticaće i na njihovo znanje i političku vještinu potrebnu za rad u parlamentu čiji kvalitet birači mogu procijeniti i izreći svoju ocjenu na narednim izborima, i
- **četvrto**, glasanje za kandidata u okviru ponuđene stranačke liste, a ne za listu u cjelini definitivno otklanja sve prigovore povodom već iskazanih sumnji u postojanje pravnog osnova za ponovno uvođenje, iako ne u klasičnoj formi, ono izvjesno modifikovanog oblika instituta opoziva u izborni sistem Crne Gore. Slobodan, a ne imperativan mandat pretpostavka je za politički angažman većeg broja ličnosti od moralnog integriteta, jer bez takvih lično-

sti svaka se politika, prije ili kasnije, pretvara u zanat makijavelizma. Takvi pojedinci treba da obezbijede moralno tkivo institucija demokratije, kako se one ne bi svodile na beživotan formalno-pravni kostur.

građanske demokratske svijesti i političke kulture, jer se „staro“ društvo ne da za kratko vrijeme i dekretima pretvoriti u razvijeno civilno društvo. Uostalom, sve dok se ne kristališu socijalne tvorevine one realno nemaju izgleda da djeluju kao prepo-

Takva praksa ne bi predstavljala domaći izum. Uostalom, ne kaže se bez razloga „novac je majčino mlijeko politike“. Tako, npr. R. Levinzon - Morus (*Novac u politici*, „Kosmos“, Beograd, 1934. str. 70-71) navodi, jedan po mnogo čemu neobičan, ali i vrlo ilustrativan primjer zloupotrebe novca u izborima. Naime, uoči izbora za Rajhstag 1928. godine u jednom drezdenskom listu osvanuo je oglas sljedeće sadržine:

„Stranka nudi parlamentarnu karijeru za zajam od najmanje 5.000 maraka u izborne svrhe. Ponude pod broj I/18148 na Adre Kompt.“

Levinzon je otkrio da je ljubazna ponuda poticala od jedne grupice koja se ponosno zvala „Kulturno-napredna stranka“, čiji je osnivač radoznalcima objašnjavao da traženi novac nije ništa drugo do sredstvo da zainteresovani ostvare sopstveni interes kroz politiku, odnosno ono što nudi poslanički mandat. U našim uslovima, pored zfra i „maha“ čemu Crnogorci teško odolijevaju, to znači i ulazak u relativno uzak krug ljudi koji uživaju u određenoj vrsti imuniteta i u slučaju da počine krivično djelo za koje je propisana kazna do 5 godina zatvora.

Napokon, ne smiju se gubiti iz vida i izvjesne tendencije u razvoju pojedinih postkomunističkih društava koje, kako zapaža Z. Vidojević (*Povratak socijalizma? - mogućnosti obnove i negacije autoritarnog sistema, u: Ciljevi i putevi društava u tranziciji*, Univerzitet u Beograd - IDN, Beograd, 1996., str. 85), ukazuju da se u ovim društvima odigrava susret autoritarnog socijalizma i primitivnog liberalizma, što se posebno vidi na području „tranzicije“ svojine i političkog sistema, ... vezama politokratskih nomenklatura sa korupcionaškim bogataškim slojem, a „lumpen buržoazija“, mafijaške elite, odnosno novokomponovani bogataši postaju sponzori partija vlasti, čak u nekim slučajevima i nominalno lijevih partija, ili se nalaze na visokim funkcijama u aparatu vlasti.

Slijedeći logiku sistema koji je napuštan izbornom zakonodavstvom iz 1990. poznavalo je i institut opoziva odbornika odnosno poslanika kome Zakon posvećuje čitavu jednu glavu (VIII - čl. 102-108). Kao karakterističnu odredbu u okviru ovog instituta treba istaći tačku 3 st. 1 člana 102, po kojoj odbornik odnosno poslanik može biti opozvan „ako izgubi povjerenje građana, koji su ga izabrali.“ Uz to, inicijativu za pokretanje postupka opoziva mogu podnijeti, pored skupštine odgovarajuće dpz (društveno-političke zajednice) i političke i druge organizacije sa čije je liste kandidata izabrani, i „najmanje petostruko veći broj građana izborne jedinice od broja građana koji je, po odredbama ovog zakona, potreban za utvrđivanje kandidature za odbornika odnosno poslanika (20 za odbornika i 50 za poslanika, naša prim.), i to svojim potpisima.“ (Tačka 1, st. 2 istog člana.)

Istovremeno, promjene u načinu glasanja odnosno tipu izborne liste pretpostavljaju i očekivane promjene u pristupu birača vrednovanju efekata politike(a) stranaka kojima su, u jednom trenutku, iskazali svoje, ograničeno povjerenje. Uostalom, demokratija ne može funkcionisati, ako je svako indiferentan prema tome ko će pobediti na izborima. Riječ je, dakako, o procesu postupnog sazrijevanja

znatljiva društvena snaga, sa atrikulisanim posebnim interesima i zahtjevima; sposobnost društvenih grupa da jasno artikulišu svoje interese pretpostavka je za ograničavanje djelovanja stranka, a kad tog ograničenja nema, partijska rukovodstva deluju arbitrarno usled čega politički proces postaje nepredvidiv... dok, kako zapaža Weslawski, ... demokratija djeluje bez vlastite infrastrukture...



## 7.6 PRAVNI KARAKTER POSLANIČKOG MANDATA

### IMPERATIVNI ILI SLOBODNI MANDAT?

Sljedeće sporno rješenje u izbornom zakonu, tijesno je povezano sa prethodnim, i tiče se prestanka mandata (član 101). Osim uobičajenih razloga zbog kojih se gubi poslanički status - a poznatih u komparativnom izbornom zakonodavstvu - u članu 101, stav 7, crnogorskog izbornog zakona navodi se „prestanak članstva u političkoj stranci“. Ova odredba odnosi se, međutim, na dvije različite situacije. Prva je kad poslanik svojevrijedno istupi iz stranke, što sa sobom logično povlači gubitak poslaničkog mandata. Druga situacija je kada poslaniku prestaje članstvo u stranci zato što je iz nje izbačen što, međutim, zahtjeva neka preciziranja. Najprije, pravu partija da isključi člana koji krši partijske principe i (ili) svojim ponašanjem dovodi u pitanje ugled partije, nema se, načelno, šta prigovoriti i to pravo predviđaju ne samo statuti skoro svih političkih partija i nego i velikog broja dobrovoljnih organizacija. Ali, to pravo može biti lako zloupotrebjeno od strane partijskog rukovodstva, baš kad je riječ o poslanicima u parlamentu. Upravo isključivanjem iz članstva, partijsko rukovodstvo može da na zaobilazan način eliminiše poslanika koji u parlamentu koristi pravo obezbijedeno članom 77 Ustava Crne Gore da glasa po svom uvjerenju i da zbog toga ne može biti opozvan. Ali, razlog zaobilaznog uklanjanja poslanika ne mora biti samo njegova „politička nedisciplina“, nego i potreba partije da obezbijedi poslaničko mjesto nekom od „važnih pretendenta“. Stalna prijetnja koja visi, kao Demoklov mač, nad glavama crnogorskih poslanika da budu arbitrarno uklonjeni najprije iz partije a potom iz parlameta, uz prethodno opisano pravo partijskih rukovodstava da po svojoj volji vrše odabir polovine poslanika, dovode per se do gubitka samostalnosti poslanika koji se, u stvari, pretvaraju u delegate svojih partija. Sa politički neslobodnim poslanikom parlament, umjesto središta slobodne političke rasprave i odlučivanja o najvažnijim pitanjima, funkcionise kao ustanova koja samo ratifikuje stavove partijskih vrhova.

Da podsjetimo, navedena sporna norma ugrađena je u izborni sistem 1995. godine, kroz Zakon o dopuni zakona o izboru odbornika i poslanika („Sl. list RCG“, br. 16/95).

„Institut opoziva iz dosadašnjeg izbornog zakonodavstva je zamijenjen institutom prestanka mandata. U tom smislu, ovim zakonskim rješenjem su utvrđeni slučajevi i uslov prestanka funkcije odbornika, odnosno poslanika, primjereno institutu slobodnog mandata.“ (Izvod iz komentara čl. 104 Zakona o izboru odbornika i poslanika, u: *Izborni zakoni sa komentarom*, NU „Službeni list RCG“, Podgorica, 1992, str. 87)

Do navedenog rješenja došlo je tek nakon amandmana na čl. 79 Predloga Ustava RCG koji je podnijela Narodna demokratska stranka. Tekst amandmana je glasio: „Narodni poslanik predstavlja sve građane, slobodno tumači njihove interese, opredjeljuje se i glasa po sopstvenom uvjerenju, ne može primati zapovjedna uputstva i ne može biti opozvan.“ Prihvatajući osnovnu ideju podnosioca amandmana, Skupština je usvojila Ustav Republike koji, u članu 77 st. 3 utvrđuje da se poslanik „...opredjeljuje i glasa po sopstvenom uvjerenju i ne može biti opozvan“, potom u članu 79, st. 2 jemči da „poslanik ne može biti pozvan na odgovornost za govor i glas u Skupštini.“ (Ustav RCG, „Sl. list RCG“, br. 48/92).

Imajući u vidu ovu vrstu rješenja koje je, kao što je naglašeno, u nesaglasju čak i sa ustavnim normom, onda se poznata Sartorijeva (Đovani Sartori) teza o izbornom sistemu kao „vrlo specifičnom manipulativnom instrumentu politike“ nameće sama po sebi.

Formalni predlagač ove zakonske novele je opoziciona, Narodna stranka. Iako je predstavnik vladajuće stranke upozorio da bi bilo korektnije izmjene i dopune izbornog zakona donijeti uoči novih izbora, a ne u toku trajanja mandata, Skupština je,



izuzev poslanika SDP, jednoglasno usvojila ovaj zakon. Međutim, teško se oteći utisku da su tom prilikom najzadovoljniji bili upravo poslanici iz reda većinske stranke. Naime, na ovaj način opozicija im je obezbijedila „alibi“ za ponašanje u parlamentu zbog čega ih je, inače, nerijetko nazivala i „DPS-ovska glasačka mašina“.

Kao primjer koji ilustruje prvi od takvih problema mogu se navesti primjene odredbe Zakona o izboru saveznih poslanika u Vijeće građana Savezne skupštine („Sl. list SRJ“, br. 40/92) o prestanku mandata poslaniku koji istupi iz političke stranke sa čije izborne liste je izabran (čl. 49, st. 1, tačka 9). Da nije već bilo različitog tumačenja i primjene sankcija po ovom osnovu - ne bis in idem (slučajevi poslanika Srpske radikalne stranke i grupe poslanika koalicije depos) logičkim tumačenjem predmetne norme se dolazi do toga da je u pitanju individualni čin, odnosno da isključivo od volje i odluke pojedinca (poslanika), a ne kolektiviteta (stranke) zavisi da li će zadržati ili izgubiti dodijeljeni mandat. U protivnom, zakonodavac bi umjesto čina istupanja morao sankcionisati akt isključenja iz stranke sa čije liste je poslanik izabran.

Drugi se problem takođe odnosi na odredbu ovog zakona. Riječ je o razlozima za prijevremeni prestanak mandata poslanika koji su izbrani kao kandidati sa koalicionih lista. Naime, formalno pravno nije jasno kako može doći do brisanja koalicije iz registra političkih organizacija, kad se, shodno odredbama čl. 2 Pravilnika o registru političkih organizacija („Sl. list SR CG“, br. 25/90) ne vrši ta vrsta upisa. Zatim, šta se dešava kad se zabrani rad jednoj od stranaka koje čine koaliciju. Jezičko tumačenje ove, po našem mišljenju, veoma problematične norme ukazuje da se u tom slučaju konsekvence, tj. gubitak mandata odnosi i na kandidate koji su se na zajedničkoj izbornoj listi našli kao kandidati neke druge stranke, kojoj u međuvremenu nije zabranjeno djelovanje. Proizilazi da privremeno političko partnerstvo u izborima nosi sobom trajni rizik za one koji se odluče da na takav način ostvare povoljan izborni rezultat. Ovakvo rješenje, u krajnjem, ide u prilog samo onima koji imaju moć da nekom od koalicionih partnera zabrane djelovanje nakon izbora. Da li se u takvom slučaju radi o objektivnim, argumentovanim i na zakonu zasnovanim ra-

zlozima za zabranu, ili je u pitanju unaprijed vješto režirani scenario (sistem „krtica“) koji će se odigrati ukoliko se ukaže potreba za tim, sa stanovišta pravnotehničkih rješenja u izbornom sistemu ne igra nikakvu ulogu.

Rješenjem u izbornom sistemu po kome mandat odborniku, odnosno poslaniku prestaje prije vremena na koje je izabran „prestankom članstva u političkoj stranci sa čije liste je izabran“, dalekosežno opredjeljuje ne samo zaštitu već i karakter predstavničkog mandata. Zapravo, na taj način u izborni sistem Crne Gore ponovo je, na mala vrata, uveden institut opoziva.

Institut opoziva uvijek označava sankciju koja se izriče protiv volje onoga na koga se odnosi, dok je institut prestanka mandata, prije svega, pitanje pravnog kapaciteta (kvalifikacije za izbor) odnosno pasivne biračke legitimacije koja pored objektivnih činjenica (starosna dob, poslovna sposobnost i dr.) obuhvata i voljni momenat - ostavku. Međutim, skupštinska rasprava i argumentacija koja se koristila prilikom usvajanja ove dopune osnovnog zakona, uglavnom je počivala na tvrdnjama da se odbornik i poslanik biraju sa liste koju utvrđuje stranka i da birač svoj glas povjerava listi a ne pojedincu, te da se u ovom slučaju ne radi o klasičnom institutu opoziva već o prestanku mandata. S tim u vezi, mogu se postaviti i sljedeća pitanja:

- prvo, zbog čega se jedan, prije svega unutar partijski odnos izdiže na nivo principa kad se problemi partijske discipline mogu urediti izvan javne političke scene (npr. metod unaprijed date ostavke);

Naravno, u uporednoj praksi dominira forma nevezanog mandata. Tako npr. poslaničko mjesto ne može biti izgubljeno u Belgiji, Irskoj i Italiji jer nema mehanizma za isključenje i diskvalifikaciju. U ostalim zemljama evropske zajednice, jedina osnova za prestanak mandata je ako poslanik izgubi kvalifikaciju za izbor (parlamentarna inkompatibilnost ili je osuđen za zločin koji ga lišava građanskih prava).

- drugo, kako i zašto pragmatični stranački interes može da devalvira temeljni ustavni i zakonski princip slobode mandata, a da isti princip i dalje ostaje kao jedna od temeljnih odrednica karaktera sistema i,

Namjera zakonodavca da u prvi plan istakne slobodu mandata ogleda se i u činjenici da se u nazivu izbornog zakona iz 1992. godine ne pominje institut prestanka mandata. Da podsjetimo, prethodni zakon, zakon iz 1990., je nosio naziv „Zakon o izboru i opozivu odbornika i poslanika“. Da se u ovom slučaju ne radi o isključivo jezičkoj finesi, najbolje potvrđuje već citirano obrazloženje čl. 104 Zakona.

- treće, tvrdnja da se birač isključivo opredjeljuje za listu a ne pojedinog kandidata sa izborne liste je tačna sa formalno-tehničke strane načina glasanja; međutim, zakonom propisana obaveza da se na biralištima, na vidnom mjestu, mora istaći tzv. zbirna izborna lista sa imenima svih kandidata po strankama koje su stekle uslov da učestvuju u izborima,\* hipotetički se može tumačiti da je birač glas dao jednoj izbornoj listi, imajući prije svega u vidu jednu ili više ličnosti koja se na njoj nalazi.

\*/ Uz to, zbirnu izbornu listu sa imenima svih kandidata nadležna izborna komisija bila je dužna javno objaviti najkasnije 10 dana prije dana određenog za održavanje izbora.

Istovremeno, navedenom dopunom u izbornom sistemu Crne Gore učinjen je i jedan nedemokratski presedan. Naime, narušen je dobri običaj u praksi demokratskih institucija i principa njihovog funkci-

onisanja da se u toku igre, pravila igre ne mogu mijenjati. U konkretnom slučaju, gotovo na sredokračić vremena na koje su izabrani, poslanici crnogorskog parlamenta odlučili su (i to voljom većine njih samih) da garant slobode svog političkog djelovanja žrtvuju, nominalno interesima svoje stranke, faktički njenom lideru i najužem rukovodstvu. S tog staništa, ovom problemu i ne bi bilo potrebno posvetiti veću pažnju da se, uz već konstatovane povrede Ustava i zakona, ne radi o dalekosežnim posljedicama po čitav proces demokratizacije i konstituisanja parlamentarne demokratije u Crnoj Gori.

Napokon, postoje bar dva načina ograničavanja rukovodstva da eliminiše iz partijskog članstva poslanika da bi ga time lišila mandata. Prvi je obezbjeđivanja prava poslaniku da na pravosnažnu odluku partije (tj. kada je iscrpio sva sredstva žalbe predviđena statutom) podnese žalbu Ustavnom sudu Crne Gore. Ovaj sud zasniva pravo da o tome odlučuje na članu 113, stav 4, Ustava koji glasi: (sud) „- odlučuje o ustavnim žalbama zbog povrede, pojedinačnim aktom ili radnjom, sloboda i prava čovjeka i građanina utvrđenih Ustavom, kad takva zaštita nije u nadležnosti Saveznog ustavnog suda i kada nije predviđena druga sudska zaštita“.

Djelimična zaštita poslanika od samovolje partijskih rukovodstava mogla bi se obezbijediti i ako bi izborni zakon propisao da odluka o isključenju poslanika iz partije povlači gubitak mandata poslije proteka izvjesnog vremena (6 mjeseci ili više). Na taj način partijsko rukovodstvo bi bilo obeshrabreno da iz dnevnopolitičkih potreba (ponekad iz razloga „političke trgovine“) pribjegava zamijeni poslanika.

## 7.7 VERIFIKACIJA MANDATA ZAKONODAVNI AKT ILI AKT PRIMJENE PRAVA?

Pitanje pravnog karaktera akta verifikacije poslaničkog mandata zaokupljala je teorijsku misao dugo vremena. Zavisno od argumenata i odnosa moći između autoriteta koji su propagirali jednu od dvije osnovne mogućnosti, ovaj čin u praksi se različito provodio. Naime, osnovna dilema koja prati čitav tok rasprava na ovu temu sastoji se u tome da li je verifikaciona radnja, radnja vlastitog konstituisanja skupštine, dakle zakonodavni akt zbog čega je provodi sama skupština, ili je, pak, ona po svojoj prav-

noj prirodi interpretacija i tumačenje zakona zbog čega je trebaju provoditi drugi organi?

Stanovište suverenog prava skupštine u svim pitanjima predstavničke vlasti, time i verifikacije mandata njenih članova zastupali su, na primjer: Zuchard, Labaud, Pierre, Clémenceau, Sl. Jovanović... Na drugoj strani stoje argumenti koje su isticali, između ostalih: Duguit, Delpech, Barthélemy i Duez. Zanimljiv je stav ovog posljednjeg teoretičara koji kaže: „Jedna

skupština koja još sva treperi od izborne borbe nema potreban mir za rešavanje o zakonskoj pravilnosti jednog izbora. Pasije, koterije, mržnje daju sebi slobodni tok i poništaj jednog mandata ima uvek izgled državnog udara. Stranke se ili služe uzajamnim oprostjenjima i tada verifikacija mandata nije drugo do komedija; ili nasilna i zanesena većina, ismejava (*brime*) manjinu ništeći sistematski njihove mandate. Činjenica da većina nije nikada poništila izbor ni jednog svog člana jeste izričita osuda sistema.“ (prema: Stefanović, J., *Verifikacija političkih izbora i njen pravni karakter*, „Policija“, Beograd, 1927, No 5/6 (str. 193 - 203), 7/8 (str. 238 - 247), 9/10 (str. 332-342).

U parlamentarnom sistemu Crne Gore čin verifikacije poslaničkih mandata izvodi se na vrlo specifičan način. Naime, ova pravno relevantna radnja povjerenjena je organima za sprovođenje izbora (izborne komisije), odnosno organima Skupštine čiji je mandat izveden na osnovu odluke prethodnog skupštinskog saziva.\* Pri tome se, shodno poslovnim odredbama, uloga Skupštine svodi na akt konstatacije o podnešenom izvještaju nadležne izborne komisije čime se mandati imaju smatrati ne ovjerenim odnosno verifikovanim, već potvrđenim.\*\*

\*/ Opštinska izborna komisija izabranom odborniku, a Republička izborna komisija izabranom poslaniku izdaje, na dan potvrđivanja mandata, uvjerenje da je izabran za odbornika, odnosno poslanika.“ (Član 100 Zakona o izboru odbornika i poslanika, „Sl. list RCG“, br. 16/2000)

\*\*/ **Potvrđivanje mandata poslanika vrši se na osnovu izvještaja Republičke izborne komisije o sprovedenim izborima.** Predsjednik Skupštine, odnosno predsjedavajući sjednice, konstatuje da je Republička izborna komisija podnijela izvještaj o sprovedenim izborima i da je time potvrđen mandat novoizabranim poslanicima. (Član 5 Poslovnika Skupštine RCG, „Sl. list RCG“, br. 37/96)

Takođe, kao što se vidi iz citirane poslovničke norme, ovu radnju u slučaju novog saziva parlamenta vrši osoba čiji mandat još nije potvrđen (verifikovan), i čija je, uz to, uloga izvedena ne iz prava već iz običaja. („Prvoj sjednici Skupštine, do izbora predsjednika

Skupštine, predsjedava najstariji poslanik /sic!/, kome u radu pomaže generalni sekretar Skupštine“. (Čl. 4 stav 2 Poslovnika Skupštine). Istovremeno, riječ je o opštem aktu jer se odnosi na sve buduće poslanike, a ne pojedinačno za svakog od njih iako je poslanički mandat individualna, a ne kolektivna kategorija.

Imajući u vidu činjenice da ovjeru mandata najvišeg zakonodavnog organa provodi niži organ, narušava se jedno od osnovnih pravnih načela, načelo hijerarhije. Postoje međutim i drugi, po našem mišljenju, valjani razlozi da se pitanje pravnog karaktera verifikacije poslaničkih mandata, odnosno problemi operacionalizacije ove radnje urede na drugačiji način nego što je to sada slučaj. Tako bi, npr. umjesto Skupštine mandate poslanicima i odbornicima verifikovao Vrhovni sud, odnosno kad je u pitanju akt verifikacije mandata predsjednika Republike, shodno njegovom ustavnom položaju predsjednika Republike taj čin bio povjeren Ustavnom sudu Crne Gore. Ujedno, kod regulative vezane za izbor predsjednika Republike neophodno je popuniti postojeću pravnu prazninu za slučaj prijevremenih izbora (kao što je to bilo oktobra 1997.).

U prilog rješenja da sud čini verifikacione radnje u teoriji \*/ se najčešće navode sljedeći razlozi: (1) sudije su nezavisne od egzekutive i njihova odluka treba da bude korektnija nego većinska odluka legislative; (2) sudije su u prilici da donesu konzistentniju odluku nego široko tijelo, poput parlamenta, koje obiluje protivrječnostima, i (3) odlučivanje u parlamentu je opterećeno partijskim predrasudama.

\*/ Campbell P., *Verification de Pouvoirs in the french National Assembly*, Political Studies, Vol. I, 1953/1. Ovaj autor kao poseban model u postupku kontrole i verifikacije izbora navodi rješenje iz Francuske predviđeno Ustavom Pete republike po kome je ova funkcija dodijeljena Ustavnom savjetu. Ustavni savjet, naravno, nije sud, ali je nezavisan i od legislature. Savjet se sastoji od 9 članova od kojih tri imenuje Predsjednik republike, tri imenuje Predsjednik Nacionalne skupštine, a tri Predsjednik Senata. Mandat članova Ustavnog savjeta traje devet godina.

## 7.8 POZITIVNA DISKRIMINACIJA (AFIRMATIVNA AKCIJA)

Uvođenje afirmativne akcije (izuzeci od jednakosti radi jednakosti) u izborni sistem Crne Gore veže se za rješenja u izbornom zakonu iz 1998. godine. Međutim, od tog trenutka pa sve do sada prethodno citirane odredbe člana 118 tog zakona, po kojima se prvo pet potom četiri poslanika bira na biračkim mjestima određenim posebnom odlukom Skupštine Republike, predstavljaju predmet političkih kontraverzi.

Ovdje je, u stvari, riječ o olakšavanju uslova pod kojima mogu da osvoje mandate partije albanske etničke manjine, odnosno o osobenom obliku pozitivne diskriminacije u korist jedne manjinske zajednice. Na ovaj način, albanskoj manjini olakšano je da osvoji približno onoliki procenat mandata u parlamentu koliki je udio te manjine u populaciji. Zakonodavcu se ne može prigovoriti zbog korišćenja ovog instituta, jer je Crna Gora etnički izrazito heterogeno društvo. Interesantno je napomenuti da su na parlamentarnim izborima 1998, kao i na izborima 2001. partije albanske manjine (DS, DUA) osvojile samo dva (od mogućih pet) mandata jer im je podršku u oba izbora pružilo dva odsto birača, što je trostruko manje od učešća albanske populacije u biračkom tijelu. To govori da su se birači te etničke grupe opredjeljivali politički, a ne etnički, što predstavlja važnu osobenost Crne Gore u odnosu na većinu postkomunističkih zemalja jugoistočne Evrope.

Postavlja se, međutim, nezaobilazno pitanje zašto je pomenutim rješenjem olakšano predstavništvo samo albanske, a ne načelno svih manjinskih zajednica, prije svega muslimanske (bošnjačke), ali i hrvatske. Na to pitanje nema zadovoljavajućeg odgovora, što je vjerovatno jedan od razloga što se u citiranom materijalu OSCE/ODIHR-a ocjenjuje da je potrebno izvršiti novu procjenu važećeg sistema za zaštitu prava manjina kojom bi bile obuhvaćene sve manjine, odnosno kako odrediti dodatna pravila za zaštitu predstavljenosti manjina. Taj zadatak se može ostvariti na više načina. Navešćemo samo neke od njih.

Prvi je univerzalizacija pozitivne diskriminacije na sve stranke etničkih manjina (etničke stranke). Ako se prihvati taj pristup, treba u zakonu propisati da etničke stranke osvajaju, bez obzira na cenzus,

mandat ako ostvare „prirodni prag“. Pošto se na ovaj način distribuiraju mandati etničkim strankama, ostatak mandata dijeli se ostalim strankama po pravilima sadržanim u izbornom zakonu. Istini za volju, ovaj naizgled prost i jednostavan sistem ima krupan nedostatak jer zahtijeva prethodno registrovanje etničkih stranaka, što može da podstakne bojazni među pripadnicima etničkih manjina od „etničke getoizacije“. Drugo, nije isključeno ni da će se neke stranke fiktivno deklarirati etničkim da bi izbjegle prohibitivno dejstvo cenzusa.

Drugi način kojim je moguće riješiti iznijeti problem i, istovremeno, izbjeći uspostavljanje komplikovanih procedura i mehanizama za razlikovanje između etničkih i neetničkih partija, jeste snižavanje ili čak ukidanje izbornog praga. Izvjesno je da bi, recimo, smanjivanje praga sa tri na dva odsto snizilo bi „barijere“ za ulazak u parlament i olakšalo bi predstavništvo manjim strankama.

„Prirodni prag“ stvarna je prepreka u pristupu stranaka mandatima koju ponajprije određuje veličina izborne jedinice. Naziva se i teorijskom klauzulom inkluzivnosti. D.W.Rae određuje teorijski prag inkluzivnosti ili reprezentativnosti kao minimalni postotak glasova što ih stranka mora dobiti u najpovoljnijim uslovima da bi osvojila svoj prvi mandat u izornoj jedinici. On zavisi od veličine izborne jedinice (**M**), broja stranaka (izbornih lista) istaknutih u izornoj jedinici (**S**) i metoda (formule) za pretvaranje glasova u mandate. Ako je u primjeni D'Hondt-ova metoda, onda se teorijski prag inkluzivnosti utvrđuje prema formuli:  $P_i = 100 : (M + S - 1)$  /prema: M. Kasapović, 2003:154-155/

Primjera radi, pod pretpostavkom da su parlamentarni izbori 10. septembar 2006. organizovani na nivou jedne izborne jedinice (dakle, bez raspodjele 5 mandata na posebnim biračkim mjestima), onda bi za osvajanje prvog mandata izornoj listi bilo potrebno da osvoji 1.08% glasova:

$$P_i = 100 : (81 + 12 - 1) = 1.08\%$$



Međutim, dosadašnje iskustvo izbora u Crnoj Gori govori da se predizbornim koaliranjem tzv. male stranke veoma uspješno mogu zaštititi od prohibitivnog dejstva izbornog cenzusa.

Sljedeći načini (npr. primjeri koje navodi A. Lijphart kao dva podtipa mješovitih izbornih sistema) podrazumijevaju (a) osnivanje izbornih okruga - jedinica rezervisanih za manjinske glasače (Novi Zeland, Kipar i Zimbabve), odnosno (b) utvrđivanje uslova da glasači glasaju za etnički uravnotežene kandidatske liste (Liban).

Osnivanje izbornih okruga - jedinica rezervisanih za manjinske glasače stvara ozbiljne probleme. Prvo, kao što je već rečeno u povodu principa univerzalizacije, javljaju se dileme oko toga koje etničke manjine treba priznati i kako ih tretirati. Drugi problem predstavlja nužnost pravljenja biračkih spiskova po etničkoj osnovi. Napokon, i jedno i drugo - izdvajanje u zasebne okruge i zasebni spiskovi za mnoge građane može biti neprihvatljivo i kontraproduktivno.

Drugi podtip primjenjiv je u izbornim jedinicama sa etnički heterogenom strukturom. U njima se, prema demografskom popisu (posljednji popis u ovoj zemlji urađen je 1932. godine!), rezerviše broj poslaničkih mandata u skladu s proporcionalnim koeficijentima. Primjer koji navodimo odnosi se na rješenja iz libanskog izbornog zakona iz 1960. godine. Tako, npr. izborna jedinica Akar, u kojoj se raspodjeljuju četiri mandata - dva su rezervisana za sunite, jedno za maronite i jedno za pravoslavce. Glasački listić u ovoj izornoj jedinici najčešće ima dvije ili više proporcionalno sastavljenih kandidatskih lista (sa tzv. nezavisnim kandidatima ili bez njih). Izborna lista mora poštovati proporcionalne koeficijente, odnosno u navedenom primjeru mora imati dva sunita, jednog maronita i jednog pravoslavca. Birači glasaju za listu u cjelini. Dakako, i ovaj model ima određenih manjkavosti, ali se navodi kao teorijski primjer koji podstiče izbor umjerenih kandidata.

Prethodno naznačene političke kontroverze povodom ovog problema dolaze do izražaja naročito u situacijama kad se tretira tzv. autentično predstavljanje, odnosno s tim u vezi potreba obezbjeđenja rezervisanih mjesta u predstavničkim organima za nacionalne manjine.

Ne dovodeći u pitanje legitimnost zahtjeva, naročito kad se u pokušaju rješenja ovog kompleksnog problema insistira na međunarodnim standardima, treba ukazati i na probleme koji mogu nastati ukoliko se nekritički preslikavaju pojedina rješenja iz komparativnog zakonodavstva. Konkretno, ovdje mislimo na aspekt koji je istaknut upravo u tzv. **Lund preporukama o izborima** br. 9, odnosno Smjernicama za učešće nacionalnih manjina u izbornom procesu. (Smjernice je, na osnovu „Lund preporuka“ /jun 1999/ uradila Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava /ODIHR/ - Varšava, januar 2001).

Naime, pod tačkom C. Drugi mehanizmi - rezervisana mjesta, podtačke 2 i 3 navodi se sljedeće:

„Treba napomenuti da bi **možda bilo bolje ne ojačavati etničke razlike kroz rezervisana mjesta jer to može biti samo po sebi potencijalan uzrok nepovjerenja i antagonizama** (naglasio: V.P). Osim toga, u pojedinim situacijama može postojati rizik za birače da sebe identifikuju u posebnom biračkom spisku. Primarni cilj korišćenja rezervisanih mjesta je taj što rezervisana mjesta mogu potvrditi identifikaciju i podjelu kandidata po etničkoj osnovi i da takve etikete mogu dovesti do diferencijacije i diskriminacije.

**U većini slučajeva, specijalna rezervisana mjesta su ustanovljena kao kratkoročni mehanizmi u prelaznim situacijama da se riješe strahovi i brige ranjivih manjina** (naglasio: V.P). Međutim, iskustva pokazuju da ti mehanizmi ne odumiru već da još uvijek postoje jer su oni dio izbornog ambijenta jedne države.“

Napokon, u pogledu tzv. pozitivne diskriminacije treba imati u vidu i potrebu predstavljenosti posebnih skupina bez etničkog predznaka.

Najznačajnija takva skupina su, bez sumnje, žene. „Postoji velik broj načina da se osigura zastupljenost žena u parlamentu. Prvo, postoje propisane kvote koje određuju minimalni udio žena među izabranim predstavnicima. Niz je takvih primjera: Italija, u kojoj mora biti 50% žena na PZ (misli se na proporcionalnu zastupljenost, odnosno proporcionalni izborni model; prim. V.P) glasačkom listiću, Argentina (30%), i Brazil (20%)... **Takve kvote se obično smatraju prelaznim mehanizmima dok**



se ne stvori politička klima za prihvatanje žena za zastupnika (naglasio: V.P.). Drugo, izborni zakon može obavezati partije da imenuju određeni broj ženskih kandidata. Ovo je slučaj PZ sistema u Belgiji i Namibiji, dok u Argentini važi posebna odredba da žene moraju biti i na mjestima sa kojih imaju dobre izgleda da budu izabrane, a ne tek pri kraju partijske liste...“. Naravno, u ovom slučaju riječ je o primjeni

vezane liste. „Treće, političke partije mogu usvojiti svoju internu nezvaničnu kvotu za žene parlamentarne kandidate. Ovo je najviše prihvaćen mehanizam za podsticanje učešća žena u političkom životu i koristi se, sa različitim stepenom uspjeha, širom svijeta: U Južnoj Africi, Argentini, Boliviji, Meksiku, u laburističkim partijama Australije i Velike Britanije i širom Skandinavije.“ (IDEA, 1999:97)

## 7.9 IZBORNA ADMINISTRACIJA

U izbornom sistemu Crne Gore organi za sprovođenje izbora imaju veoma značajno mjesto i ulogu. To se, prije svega, odnosi na izborne komisije (opštinske i Republičku) koje imaju status državnih organa jer ih imenuju nadležne skupštine na period od četiri godine. U dosadašnjem razvoju izbornog zakonodavstva struktura, način organizacije i obim poslova u radu ovih organa mijenjani su u pravcu njihove veće specijalizacije. Dok su rješenjima iz 1990. godine svi članovi izbornih komisija imali isti status, postojeća struktura ovih organa dijeli se na stalni i prošireni sastav (po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste). Tako je, npr, od 1992. do novela u zakonu iz 1998. stalni sastav RIK (šest članova i zamjenici) regrutovan iz reda nosilaca pravosudne funkcije ili drugih istaknutih diplomiranih pravnika. Izmjenama i dopunama Zakona iz 1996. godine (čl. 7) precizirano je da se predsjednik RIK-a i njegov zamjenik imenuju „... iz reda istaknutih nosilaca pravosudnih funkcija.“ Predsjednici opštinskih izbornih komisija, i njihovi zamjenici, takođe se biraju iz reda nosilaca pravosudne funkcije, a ostala tri člana (i njihovi zamjenici), po pravilu, iz reda diplomiranih pravnika. U stalni sastav ovih organa ulaze i sekretari komisija. Zakonom je određeno da se sekretar RIK imenuje iz reda stručnjaka za izborni sistem koji je „na stalnom radu u republičkom organu nadležnom za izborni sistem i organizaciju vlasti“ (odredba čl. 32 st. 4 Zakona o izboru odbornika i poslanika koja, pretpostavljamo, upućuje na republički sekretarijat za zakonodavstvo). Odgovarajuća norma za imenovanje sekretara opštinskih izbornih komisija ne postoji u Zakonu.

I birački odbori, čiji mandat traje od dana imenovanja stalnih članova (najkasnije 10 dana prije dana određenog za održavanje izbora), do okončanja

izbornih radnji, prema postojećem zakonu imaju stalni i prošireni sastav u koji ulaze predsjednik i dva člana, odnosno po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste.

Pozitivna zakonska rješenja (1998/2000.) u dijelu izborne administracije donose značajne novine koje, međutim, ne samo da redefinišu broj i strukturu njenih organa, već najeksplicitnije otvaraju niz veoma problematičnih pitanja, među kojima je najznačajnije ono koje se postavlja o mogućnosti regularnog provođenja izbora na osnovu takvih rješenja. O čemu se zapravo radi?

Prvo, izmjene u broju i strukturi članova izbornih komisija ogledaju se u tome što se povećava broj njihovog stalnog sastava (RIK tako sada ima ukupno 11 članova stalnog sastava a opštinske komisije 7). Komisije imaju predsjednika i sekretara i obavezno po jednog predstavnika dvije opozicione partije u odgovarajućoj skupštini, koje su na prethodnim izborima dobile najveći broj glasova. Birački odbor čine predsjednik i četiri člana. Podnosioci potvrđene izborne liste imaju pravo na opunomoćenog člana u svim organima za sprovođenje izbora. Opunomoćeni članovi učestvuju u radu izbornih komisija 15 dana, a u radu biračkog odbora 5 dana prije dana određenog za održavanje izbora.

Drugo, zakonodavac više ne insistira na nosiocima pravosudne funkcije ni kao obaveznom tako ni poželjnom uslovu za noseće funkcije u izbornim komisijama. Opredjeljuje se za to da se predsjednik i članovi ovih organa, kao i njihovi zamjenici, imenuju iz reda diplomiranih pravnika. Zanimljivo je da se za funkciju sekretara RIK-a, za razliku od sekretara OIK-a, ne precizira profesionalna profilacija (v. čl.

30). Napuštanje prakse obaveznog imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija za članove izbornih komisija, na prvi pogled, može se tumačiti namjerom zakonodavca da i na ovaj način odvoji sudsku od zakonodavne vlasti. Međutim, pri tome, treba imati u vidu i činjenicu da je istovremeno iz zakona izostavljena norma po kojoj je izričito zabranjeno da članovi organa za sprovođenje izbora ne mogu biti kandidati za odbornike, odnosno poslanike (čl. 20, st. 1 Zakona iz 1992 - ostao na snazi do donošenja Zakona iz 1998). Dakle, ako je objektivnost *conditio sine qua non* regularnog izbornog procesa, a jeste, nužno se nameće pitanje da li, recimo, za nepristrasnost u radu ovih organa postoje realniji izgledi ukoliko se u njima nalaze nosioci pravosudne funkcije (izabrani na neograničeno vrijeme) ili, na primjer, lideri parija koje učestvuju u izborima što bi, inače, bilo u skladu s važećim zakonskim normama. Navedena pretpostavka dobija na paradoksalnosti, naročito kad se dovedu u vezu odredbe zakona o sastavu biračkih odbora i zabrane propagande na biračkom mjestu.

U vezi s preporukom iz OSCE/ODIH-ove analize od 9. avgusta 2002. a koja se odnosi na potrebu zakonskog usklađivanja jednakog statusa stalnih i proširenih članova komisija i biračkih odbora (tačka A. Izorno zakonodavstvo, podtačka 5), treba imati u vidu najmanje dvije stvari. Prvo, navedni tretman članova stalnog i proširenog sastava organa za sprovođenje izbora obezbijeđen je kroz pozitivnu legislativu (uporedi: čl. 31, st. 4, čl. 36, st. 4, kao i pravila RIK-a o radu biračkih odbora).

Organi za sprovođenje izbora, u okviru svoje nadležnosti, odlučuju većinom glasova svojih članova. U procesu odlučivanja članovi stalnog i proširenog sastava su ravnopravni. Uz to, njima se, prema zakonskim odredbama, garantuje samostalnost i nezavisnost u radu, za koji udgovaraju organu koji ih je obrazovao. Nadležnost, prava i obaveze pojedinačno za svaki organ u Zakonu su precizno određene.

Međutim, ono što zaista predstavlja, i to ozbiljan problem kod značaja i uloge dva dijela (stalni i prošireni) biračkog odbora sadržano je u odredbama člana 35, st. 1 („Birački odbor čine predsjednik i četiri člana u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste.“) u vezi s

članom 72, st. 1 Zakona. Naime, prema odredbi čl. 72, st. 1 zakonodavac ne identifikuje razliku između uloge stalnih i proširenih članova biračkog odbora, čime dovodi u pitanje sprovodivost (naime, istu *sudbinu* imaju i rješenja u dijelu kaznenih odredbi Zakona) i regularnost izbornog procesa: propisujući da „dok je biračko mjesto otvoreno i traje glasanje na biračkom mjestu moraju biti prisutni svi članovi biračkog odbora“, kako glasi norma čl. 72, st. 1, proizilazi da svako (namjerno ili slučajno) napuštanje biračkog mjesta od strane bilo kog člana biračkog odbora iziskuje zatvaranje biračkog mjesta i prekid glasanja. U suprotnom, ako se to ne čini (kao što i ne treba da se radi jer pravo je birača u kom periodu tokom izbornog dana će pristupiti na svoje biračko mjesto), dolazi do materijalne povrede prava.

Kompleksnost materije koju u svom radu regulišu ovi organi najbolje se može vidjeti kroz akta koja, u okviru svoje nadležnosti, donosi najznačajniji organ za sprovođenje izbora, Republička izborna komisija (propisivanje obnavljajućih uputstava, sadržini i obliku obrazaca odnosno jedinstvenih standara za izborni materijal i dr.)

Navedena obilježja položaja, uloge i strukture organa za sprovođenje izbora opredjeljuju formu izborne administracije u Crnoj Gori. Najkraće, po svom tipu ona spada prije u tradicionalno-individualistički nego u tzv. birokratski model izborne administracije. Najkraće, za nju su karakteristični sljedeći elementi:

- (a) relativno precizni normativni, odnosno regulativni okvir;
- (b) u unutrašnjoj organizaciji naglašena uloga centra;
- (c) mali izborni personal u centru;
- (d) veliki broj članova proširenog sastava organa i jednokratno angažovanog personala;
- (e) nedovoljna inkorporiranost izborne službe u državni izvršni aparat,
- (f) odsustvo centralizovanog kompjuterskog sistema;
- (g) odsustvo redovnih publikacija, periodike i adekvatne izborne statistike;
- (h) neorganizovani rad na praćenju razvoja i osavremenjavanja izborne tehnike;
- (i) odgovarajuće organizovanje u strukturi raspodjele sredstava budžeta i relativno mali izborni troškovi.

Mada se radi o neuporedivim relacijama i redu veličina, ilustracije radi na ovom mjestu navodimo par osnovnih podataka o izbornoj administraciji SAD: U Federalnoj izbornoj komisiji (Federal Election Commission, 999 E Street, N. W. Washington. D.C., 20463) 1997. godine bilo je zaposleno ukupno 290 službenika, raspoređenih u više odjeljenja. Komisija čiji je godišnji budžet oko 33 miliona dolara publikuje najmanje jednom godišnje redovni izvještaj o svom radu (Journal of Election Administration); isto čini pojedinačno svako odjeljenje u sastavu Komisije. Ova komisija, koja inače nema juridičku moć jer ona pripada Ministarstvu pravde, svoje publikacije uglavnom adresuje na Kongres i političke partije, odnosno, kad se radi o specifičnim slučajevima u praksi, pojedinim od 3.200 izbornih komisija u isto toliko izbornih srezova koliko ih ima u SAD gdje, inače, ne postoje izborne komisije na nivou federalnih država.

Kao ilustrativan primjer profesionalizacije izborne administracije može se navesti slučaj Australije. Naime, nakon izborne reforme 1983. godine, nekadašnji Australijski izborni odsjek (Australian Electoral Office) pretvara se u Australijsku izbornu komisiju (Australian Electoral Commission). Komisija ima tri člana, sudiju federalnog suda kao predsjednika i starijeg šefa federalnog departmana (obično iz federalne statističke službe), koji su angažovani s nepunim radnim vremenom i Vrhovnog australijskog izbornog službenika (Chief Australian Electoral Officer) koji se nakon izborne reforme naziva Izborni komisionar (Electoral Commissioner) sa punim radnim vremenom. Uz njih postoji i Viša izvršna služba (Senior Executive Service) sa pet službenika. U vrijeme odnosno prije i poslije izbora angažuju se dopunske snage radi obavljanja određenih izbornih poslova.

## SASTAV CENTRALNIH IZBORNIH ORGANA U POJEDINIM POSTKOMUNISTIČKIM DRŽAVAMA

Država	Naziv	Br.	Sastav	Imenuje
Poljska	Državna izborna komisija	9	Tri sudije Ustavnog suda; tri sudije Vrhovnog suda; tri sudije Vrhovnog upravnog suda	Predsjednik republike
Češka	Državna izborna komisija	11	Ministar i 10 lica iz ministarstva finansija, spoljnih poslova, pravosuđa, odbrane, zdravstva i statistike	Vlada
Slovačka	Centralna izborna komisija	-	Svaki podnosilac izborne liste određuje po dva člana	Vlada
Mađarska	Nacionalni izborni komitet	5	Pet članova na predlog ministra unutrašnjih poslova, plus po jedan predstavnik podnosilaca liste	Parlament
Rumunija	Centralna izborna komisija	23	Sedam sudija Vrhovnog suda - žrijebom; 16 predstavnika podnosilaca lista	Predsjednik Vrhovnog suda
Bugarska	Centralna izborna komisija	25	U konsultaciji sa parlamentarnim strankama i koalicijama	Predsjednik republike
Crna Gora	Državna izborna komisija	11	Predsjednik, sekretar i devet članova čine stalni sastav, na predlog radnog tijela Skupštine nadležnog za izbor i imenovanja, iz reda kandidata koje predlože političke partije koje imaju poslanike u Skupštini	Parlament
Estonija	Nacionalni izborni komitet	7	Po jedan predstavnik prvostepenog, apelacionog i Vrhovnog suda; po jedan predstavnik ministarstva pravde, finansija, tužilaštva i parlamenta	Rigikogu
Rusija	Centralna izborna komisija	15	Pet članova - Državna дума iz različitih stranaka; pet članova - Savjet federacije iz organa vlasti; pet članova - predsjednik RF	Državna дума
Srbija	Republička izborna komisija	17	Predsjednik i šestanest članova čine stalni sastav, na predlog poslaničkih grupa u Narodnoj skupštini	Parlament
Slovenija	Republička izborna komisija	6	Predsjednik je sudija Vrhovnog suda; dva člana iz reda pravnih stručnjaka; tri člana - parlamentarne stranke proporcionalno	Državni zbor
Hrvatska	Državno izborno povjereništvo	11	Predsjednik Vrhovnog suda i četiri člana koje imenuje Ustavni sud iz reda Vrhovnog suda i istaknutih pravnika i po tri predstavnika vladajuće i opozicionih stranaka	Sabor
Makedonija	Državna izborna komisija	9	Predsjednika imenuje predsjednik republike; po dva člana na predlog vladajuće i opozicione stranke iz reda sudija Vrhovnog suda; po dva člana na predlog vladajuće i opozicione stranke iz reda istaknutih pravnika	Sobranje

Izvor: M. Jovanović 2004. (podaci za Crnu Goru i Srbiju: V.Pavićević)





# IZBORNI SISTEMI

8



## 8.1 RASPODJELA PREDSTAVNIČKIH MJESTA - MANDATA

Posljednja faza izbornih radnji je faza utvrđivanja rezultata glasanja i na osnovu toga dodjeljivanje (ne i verifikacija) poslaničkih mandata.

U većinskim sistemima to se čini najjednostavnijom matematičkom operacijom - sabiranjem palih glasova i određivanjem za pobjednika takmičara (pojedinačni izbor u jednočlanim izbornim okruzima), odnosno listu (glasački blok) sa osvojenim najvećim brojem glasova. U ovom slučaju, riječ je, dakako, o tzv. jednostavnom većinskom sistemu (simply plurality - 'first past the post' sistem) čija je osnovna karakteristika da se završavaju u jednom krugu glasanja i bilo koja osvojena većina glasova obezbjeđuje dodjelu mandata, čime se često prekomjerno reprezentuju veće, odnosno podreprezentuju manje stranke.

Nešto složeniji postupak primjene iste matematičke operacije primjenjuje se i kod tzv. majoritetnih sistema. U slučaju sistema poluproporcionalne i proporcionalne reprezentacije uobičajeno se govori o upotrebi matematičkih formula prilikom raspodjele predstavnčkih mjesta.

Bez obzira što se izboru matematičke formule ne može umanjiti značaj, u svemu tome ima i preneglašavanja složenosti tog postupka, pa se, kako na primjer kaže Nolen (1990:190), „... biraču teško može iskazati što se zapravo događa s njegovim glasom.“

Uz to se, i to nerijetko, susrijećemo i sa identifikovanjem tipa izbornog sistema s obzirom na to kojom se metodom služi u raspodjeli mandata. Tako se često može čuti da su izbori provedeni po: D'Hondt-ovom, Saint-Lagüe, Hare-Niemeyer-ovom, Ha-

genbach-Bischoff-ovom ili, pak, Badenskom tzv. automatskom izbornom sistemu, odnosno po sistemu izbornog količnika, zajedničkog djelitelja i jednakog broja, što zapravo označava matematičke operacije na osnovu kojih se u imenovanim sistemima raspodjeljuju poslanička mjesta. Ipak, riječ je samo o jednom od elemenata na kome pored lista kandidata i višečlanih izbornih jedinica počiva sistem proporcionalne reprezentacije.

Tako, na primjer, kad se kaže da se izbori provode po d'Hondt-ovom sistemu, pod tim je ispravno podrazumijevati, prije svega, upotrebu matematičke metode kojom se, na osnovu zajedničkog djelitelja, izračunava broj i distribucija pripadajućih mandata po izbornim listama koje su stekle na to pravo (ostvarile propisani izborni cenzus). Međutim, sa stanovišta efekata proporcionalnosti, imajući u vidu broj i veličinu izbornih jedinica, upotreba ove metode neće u svakoj prilici obezbijediti iste rezultate.

Istovremeno, zajedničkim imenom nazivaju se i metodi izbora u kojima se upotrebljavaju različite izborne liste, koje, opet, kao što smo vidjeli, sa svoje strane bitno utiču na karakter sistema. Drugačije rečeno, nije ispravno tvrditi da su, recimo, izborni sistemi Finske, Holandije, Belgije, Francuske (izbori za Evropski parlament), Luksemburaga i Španije, a koji koriste D'Hondt-ovu formulu potpuno istovjetni izborni sistemi. Zajednički imenitelj navedenih sistema zaista postoji, jer svi spadaju u grupu proporcionalnih izbornih metoda.

Primjeri njihove primjene u raspodjeli poslaničkih mjesta:

### 8.1.1 METOD IZBORNOG KOLIČNIKA

Ovaj „sistem“ označava jedan od najstarijih načina diobe poslaničkih mjesta u sistemima glasanja po listama. U prošlosti veoma zastupljen, danas se veoma rijetko koristi kao metod izračunavanja konačnog ishoda parlamentarnih izbora.

*Izborni količnik predstavlja rezultat dobijen dijeljenjem ukupnog broja glasova palih u izornoj jedinici i broja predstavnika koji se bira u toj jedinici. Operacija raspodjele predstavnčkih mjesta po ovom „sistemu“ obavlja se tako što se izračunati količnik*

dijeli sa sumom glasova svake od kandidatskih lista. Onoliko puta koliko se izborni količnik sadrži u broju glasova liste njoj i pripada mandata.

Najjednostavniji primjer primjene izbornog količnika može se iskazati kroz sljedeći primjer: u jednoj izbornoj jedinici bira se 10 predstavnika; istaknute su četiri izborne liste (A, B, C i D), ukupno palih glasova u izbornoj jedinici 100.000. Izborni količnik iznosi 10.000 (100.000 palih glasova: 10 mandata). Pretpostavimo da su liste dobile sljedeći broj glasova: lista A 50.000, lista B 30.000, lista C 10.000 i lista D 10.000. Očigledno je da će listi A pripasti 5 mandata (50.000:10.000); listi B 3 i listama C i D po 1 mandat. (Primjer naveden prema: J. Stefanović, 1950:302)

Međutim, navedeni primjer predstavlja „ideal-tip-ski“ slučaj koji se ne može očekivati u praksi. Najveće poteškoće u primjeni izbornog količnika nastaju u situaciji kad se njime ne mogu podijeliti svi mandati jer sve liste ne sadrže onoliko količnika koliko se dijeli mandata u izbornoj jedinici. Takav slučaj, prema primjeru Sl. Jovanovića (1990:317), može se riješiti na sljedeći način: u izbornom okrugu sa 130.000 birača bira se 10 poslanika (izborni količnik iznosi 13.000 jer autor polazi od pretpostavke da su svi birači glasali) a istaknute su pet kandidatskih lista A, B, C, D i E koje su dobile sljedeći broj glasova: (A) 45.000; (B) 35.000; (C) 25.000; (D) 15.000 i (E) 10.000. Dijeljenjem izbornog količnika sa brojem palih glasova po kandidatskim

listama lista A dobija 3 mandata sa ostatkom od 6.000; lista B 2 mandata sa ostatkom od 9.000; lista C 1 mandat sa ostatkom od 12.000 ; lista D 1 mandat sa ostatkom od 2.000, dok listi D ne pripada nijedan mandat i njenih se svih 10.000 glasova računaju kao ostatak. Pitanje koje se nameće je kako podijeliti tri neraspoređena mandata.

Očigledno to nije moguće učiniti preko izbornog količnika već jedino preko ostataka. Autor stoji na stanovištu da je u ovoj situaciji najpravednije to učiniti po načelu najvećeg ostatka po kome bi se preostali mandati dijelili između lista sa takvim ostatkom. U navedenom primjeru to bi značilo da preostala poslanička mjesta dijele liste B, C i E. Međutim, upravo ovaj primjer, kaže Jovanović pokazuje kako najpravičnije rješenje nije matematički tačno jer je lista A sa 45.000 glasova dobila 3 mandata, a lista E sa 10.000 glasova jedan mandat; što znači da je za prvu listu izborni količnik iznosio 15.000 a drugu 10.000 glasova.

Ovaj i drastičniji primjeri (J.Stefanović, 1950: 302-303) nesrazmjere između osvojenih glasova i obračunatih mandata primjenom „sistema“ izbornog količnika bili su razlogom dogradnje tehnike raspodjele predstavničkih mjesta u sistemima proporcionalne reprezentacije. U nastavku biće riječi samo o najpoznatijim metodima, odnosno formulama koje se koriste u tu svrhu. U primjerima se koriste rezultati parlamentarnih izbora u Crnoj Gori - decembar 1992. godine.

▪ **HEROVA (T. HARE) KVOTA**

Herova kvota je zapravo količnik između sume osvojenih glasova partija koje učestvuju u diobi mandata (b) i broja mandata koji je predmet raspodjele u izbornoj jedinici (s), odnosno b/s. U našem primjeru to bi značilo:

Partija	glasovi	kvota	mandati	Ostatak	mandati	ukupno
D P S	126.083	2.760	45	1.883	1	46
N S	37.629	2.760	13	1.749	0	13
L S C G	35.596	2.760	12	<b>2.476</b>	<b>1</b>	13
S R S	22.329	2.760	8	249	0	8
S D P R	13.002	2.760	4	1.962	1	5
Ukupno:	234.639		82		3	85

▪ **HAGENBACH - BISCHOFF METODA**

Iskazana jezikom formule ova metoda glasi  $b:(s+1)$  gdje su  $b$  i  $s$  isto što i kod Herove kvote. U našem primjeru rezultat primjene ove metode daje sledeće rezultate:

Partija	glasovi	kvota	mandati	Ostatak	mandati	ukupno
D P S	126.083	2.728	46	595	0	46
N S	37.629	2.728	13	<b>2.165</b>	<b>1</b>	14
L S C G	35.596	2.728	13	132	0	13
S R S	22.329	2.728	8	505	0	8
S D P R	13.002	2.728	4	2090	0	4
Ukupno:	234.639		84		1	85

▪ **IMPERIJAL KVOTA**

Formula =  $b:(s+2)$

Partija	glasovi	kvota	mandati	ostatak	mandati	Ukupno
D P S	126.083	2.697	46	2.021	0	46
N S	37.629	2.697	13	<b>2.568</b>	<b>1</b>	14
L S C G	35.596	2.697	13	535	0	13
S R S	22.329	2.697	8	753	0	8
S D P R	13.002	2.697	4	2.214	0	4
Ukupno:	234.639		84		1	85

▪ **DROOP (DRUP - opadajuća) KVOTA**

Formula =  $b:(s+1)+1$

Partija	glasovi	kvota	mandati	ostatak	mandati	Ukupno
D P S	126.083	2.729	46	549	0	46
N S	37.629	2.729	13	<b>2.152</b>	<b>1</b>	14
L S C G	35.596	2.729	13	119	0	13
S R S	22.329	2.729	8	497	0	8
S D P R	13.002	2.729	4	2.086	0	4
Ukupno:	234.639		84		1	85



## 8.1.2 PREFERENCIJANA METODA - POJEDINAČNO PRENOSIV GLAS

### /single transferable vote/

Ova, vrlo kompleksna, metoda koristi se u sistemima u kojima je dozvoljeno da u višečlanim izbornim jedinicama birač rangira prema sopstvenim preferencijama kandidate, i umjesto za listu u cjelini može da glasa za pojedinačne kandidate. Nastala je prvenstveno kao pokušaj da se eliminišu nedostaci uočeni u „sistemima“ pojedinačnog glasanja kao što su „**Herov sistem**“ i „**sistem Andre**“. Sastoji se u sljedećoj matematičkoj operaciji:

Kandidati:	prvi stepen	drugi stepen	treći stepen
A	200 - 100	100	100 izabran
B	100	100	100 izabran
C	50 + 50	100	100 izabran
D	30 + 50	80	80
K	90	90 + 10	100 izabran
L	70	70 + 30	100 izabran
M	60	60 - 60	
neprenosiv glas		+ 20	20
	600	600	600

Svaki kandidat koji osvoji izbornu kvotu u prvim preferencijama izabran je, a višak njegovih glasova prenosi se na kandidata s idućom najvećom preferencijom, da bi ovaj postigao neophodnu kvotu glasova za dobijanje mandata. Najmanje preferirani kandidat, kandidat sa najmanje osvojenih glasova isključuje se a njegovi se glasovi takođe prenose na idućeg kandidata sa najvišom preferencijom. Ova procedura traje sve dok se ne podijele mandati koji pripadaju izornoj jedinici.

Za ilustraciju ove metode navodimo primjer **R. A. Newlanda** (prema: Š. D. Antoljak, 1990:1262-63). U izornoj jedinici se bira pet kandidata a istknute su dvije kandidatske liste. Prva lista je istakla četiri kandidata (A, B, C i D) a druga lista tri (K, L, i M). Ukupan broj važećih glasova u izornoj jedinici iznosi 600. Da bi kandidat bio izabran mora osvojiti izbornu kvotu, koja se određuje tako što se ukupan broj važećih glasova dijeli s brojem mjesta koje pripadaju izornoj jedinici uvećanom za jedan. U ovom primjeru izborna kvota iznosi 100 ( $600:(5+1)=100$ ).

Pod pretpostavkom da su kandidati osvojili sljedeći broj glasova: A 200; B 100; C 50; D 30; K 90; L 70 i M 60 raspodjela mandata bila bi izvršena na sljedeći način:

Kandidat A izabran je s obzirom da je ostvario izbornu kvotu (100), pa višak glasova prenosi na idućeg kandidata s najvišom preferencijom. Međutim, u ovom primjeru, kandidat B je također osvojio kvotu od 100 glasova, pa kandidat A prenosi („kreditira“) sa svojih 100 glasova viška kandidate C i D od kojih svaki dobija po 50 glasova. Kako više nema viška glasova, kandidat M s najnižom preferencijom isključuje se, a njegovi glasovi prenose se na narednu najvišu preferenciju. Proizilazi da zahvaljujući glasovima kandidata M, kandidati K i L dobijaju 10 odnosno 30 glasova. Konačan ishod izbora sa stanovišta kandidatskih lista proizilazi da je lista sa 380 glasova dobila tri mandata (A, B i C) a lista sa 220 glasova dva mandata (K i L).

Š. D. Antoljak (op. cit.) smatra da se najveća vrлина ove metode sastoji u tome što omogućuje alokaciju parlamentarnih mjesta grupama različitih mišljenja. Praktično je primijenjena u Republici Irskoj, Malti i Tasmaniji. Republika Irska je 1979. godine korišćenjem ove metode izabrala 15 svojih članova u Evropski Parlament, kao i Sjeverna Irska svoja tri člana u istu instituciju.

Postoje, naime, i drugačija mišljenja, naročito u pogledu stepena proporcionalnosti koju obezbjeđuje ovaj „sistem“. Kao što je navedeno u dijelu razmatranja o izbornim modelima V. Bogdanor je jedan od autora koji osporava navedene vrline, bar u dijelu njene značajnije primjene. Naime, ovaj autor tvrdi da postoje četiri osnovna razloga zbog čega prenosivi glas donosi devijacije od „pune“ proporcionalnosti; „Prvi je da u svakoj izornoj jedinici

neki glasovi za kandidate koji ne dostignu kvotu, šestinu glasova u petočlanoj izbornoj jedinici, i petinu glasova u četvoročlanoj izbornoj jedinici - uopšteno  $L/N+L$  glasova u n-toj izbornoj jedinici - ne bi bili od pomoći pri nečijem izboru. Ako su ovi glasovi neravnomjerno raspoređeni među partijama, biće disproporcionalnosti. Male partije koje ne mogu doseći kvotu, ili je ne mogu doseći u samo malom broju izbornih jedinica, će naravno biti podreprezentovane.

Drugo, glasovi koji su dati za kandidate koji su „prateći“ neće pomoći pri nečijem izboru. Ako je broj pratilaca neravnomjerno raspoređen među partijama, tada će ponovo biti disproporcionalnosti. Kombinacija prvog i drugog uzroka izgleda odgovorna za anormalan rezultat izbora na Malti 1981. godine.

Treće, može se javiti veliki broj neprenosivih glasova, tako da poslednji kandidat u nekim izbornim jedinicama može biti izabran bez dosezanja kvote.

U Irskoj, na primjer, glasači Fianna Fail često puštaju da koriste preferencije za keltsko-laburističke kandidate. Ako su kandidati izabrani bez dostizanja kvote, izvučeni disproporcionalno iz jedne partije, biće potrebno manje glasova za njihov izbor, nego za izbor kandidata iz drugih partija.

Konačno, broj potrebnih glasova za izbor kandidata može varirati kao razlika veličine izborne jedinice. Tročlane izborne jedinice donose više koristi jačoj partiji nego četvoročlane, u tročlanoj izbornoj jedinici jača partija će vjerovatno uzeti dva poslanička mandata, dok u četvoročlanoj izbornoj jedinici u Irskoj može trebati preko 60% glasova da bi dobila više od dva poslanička mandata. Slabija partija može dobiti dva poslanička mandata sa 37.5% glasova, i uvijek može obezbijediti dva poslanička mandata sa 42% glasova. S toga, partija koja jača u područjima gdje su tročlane izborne jedinice će, zahvaljujući sistenu, steći disproporcionalnu prednost.“ (Bogdanor, 1983:11-12)

### 8.1.3 METODI NAJVEĆEG PROSJEKA /the highest average/ - METODI LISTE

#### ▪ D'HONDT - ova FORMULA /tzv. „čisti“ D'Hondt/

Primjer pretpostavlja da se u jednoj izbornoj jedinici bira 6 predstavnika i da su istaknute četiri kandidatke liste: A, B, C i D. Kako naznačena varijanta D'Hondtovog sistema podrazumijeva tzv. nevezanu listu potrebno je prethodno sabiranjem glasova svih kandidata liste utvrditi njenu biračku masu.

Lista A	
1 - vi kandidat	56.000 glasova
2 - gi „	55.000 „
3 - íi „	55.850 „
4 - ti „	54.848 „
5 - ti „	54.700 „
6 - ti „	54.500 „
biračka masa:	330.898 „

lista B	
1 - vi kandidat	36.000 glasova
2 - gi „	35.800 „
3 - íi „	35.750 „
4 - ti „	35.002 „
5 - ti „	35.000 „
6 - ti „	34.960 „
biračka masa:	212.512 „

lista C	
1 - vi kandidat	26.000 glasova
2 - gi „	25.999 „
3 - íi „	25.800 „
4 - ti „	25.775 „
5 - ti „	25.750 „
6 - ti „	25.602 „
biračka masa:	154.926 „

lista D	
1 - vi kandidat	17.000 glasova
2 - gi „	16.980 „
3 - íi „	16.800 „
4 - ti „	16.750 „
5 - ti „	16.200 „
6 - ti „	16.000 „
biračka masa:	99.730 „

Dobijena biračka masa svake liste se dijeli sa 1, 2, 3, 4, 5 i 6.

lista A	lista B
330.898 : 1 = 330.898	2.512 : 1 = 212.512
330.898 : 2 = 165.449	2.512 : 2 = 106.256
330.898 : 3 = 110.299	2.512 : 3 = 70.837
330.898 : 4 = 82.724	2.512 : 4 = 53.128
330.898 : 5 = 66.179	2.512 : 5 = 42.502
330.898 : 6 = 55.149	2.512 : 6 = 35.418
lista C	lista D
154.926 : 1 = 154.926	9.730 : 1 = 99.730
154.926 : 2 = 77.463	9.730 : 2 = 49.865
154.926 : 3 = 51.642	9.730 : 3 = 33.243
154.926 : 4 = 38.731	9.730 : 4 = 24.932
154.926 : 5 = 30.985	9.730 : 5 = 19.946
154.926 : 6 = 25.821	9.730 : 6 = 16.621

Dobijeni rezultati rangiraju se po veličini:

1	-	vi	rezultat	-	sa	liste	<b>A</b>
2	-	gi	rezultat	-	sa	liste	<b>B</b>
3	-	ći	rezultat	-	sa	liste	<b>A</b>
4	-	ti	rezultat	-	sa	liste	<b>C</b>
5	-	ti	rezultat	-	sa	liste	<b>A</b>
6	-	ti	rezultat	-	sa	liste	<b>B</b>

Posljednji rezultat, 106.256 predstavlja ujedno i zajednički djelitelj kojim treba dijeliti biračku masu svake liste:

biračka masa liste <b>A</b>	-	330.898 : 106.256 = 3 mandata
biračka masa liste <b>B</b>	-	212.512 : 106.256 = 2 mandata
biračka masa liste <b>C</b>	-	154.926 : 106.256 = 1 mandat
biračka masa liste <b>D</b>	-	99.730 : 106.256 = nijedan mandat

Svaka kandidatska lista dobija onoliko mandata koliko se puta zajednički djelitelj nalazi u njoj biračkoj masi. U našem primjeru to bi značilo da mandati pripadaju trojici kandidata sa najvećim brojem osvojenih glasova sa liste **A**, odnosno dvojici takvih kandidata sa liste **B** i kandidatu sa najvećim brojem osvojenih glasova sa liste **C**, dok lista **D** ostaje bez predstavničkog mjesta. (Primjer prema: J. Stefanović 1950, 304-06)

U slučaju da se izbornim zakonom ne predviđa primjena ove varijante D'Hondta, već se primjenjuju tzv. zatvorene kandidatske liste matematička operacija raspodjele mandata ostaje ista s tim što se, naravno, biračka masa kandidatske liste ne utvrđuje zbrajanjem glasova pojedinih kandidata jer su glasovi pali za jedinstvenu listu, zbog čega će pripadajuće mandate ponijeti kandidati unaprijed rangirani na izbornoj listi.

Kao i kod „izbornog količnika“ i kod primjene D'Hondt - ove formule (koja se često u literaturi naziva i

ca, da ona favorizuje veće na uštrb manjih partija što se odražava na indeks proporcionalnosti, odnosno najveće moguće „matematičke jednakosti“ u alokaciji predstavničkih mjesta. Istovremeno, i jedan i drugi „sistem“ ne rješavaju problem ostatka glasova. Jedan od pokušaja da se taj problem prevaziđe učinjen je uvođenjem tzv. automatskog sistema, poznatijeg pod imenom Badenski sistem (ustanovljen Badenskim ustavom iz 1919. godine).

#### ▪ BADENSKI SISTEM

Po ovom „sistemu“ svaka stranka u izborima ističe dvije vrste kandidatskih lista, i to posebnu i opštu. Prva se odnosi na jednu izbornu jedinicu a druga za zemlju u cjelini. Ostaci glasova svih posebnih lista prenose se na opštu listu i njihov zbir će opredijeliti koliko će pojedina lista dobiti predstavničkih mjesta kad se primijeni izborni količnik koji je u ovom slučaju unaprijed određen, odnosno unaprijed je utvrđena „cijena mandata“ za opštu listu.

#### ▪ SAINT LAGŪE METOD

Da bi otklonili negativne strane d’Hondt-ove formule u dijelu disproporcije između osvojenih mandata i mase dobijenih glasova, a što, kao što smo naznačili pogađa manje partije, skandinavci (Norveška, Švedska i Danska) izmislili su ovu metodu koja se od prethodne razlikuje samo u tome što se prilikom utvrđivanja zajedničkog djelitelja ukupan broj glasova jedne kandidatske liste ne dijeli sa **1; 2; 3; 4** itd. do broja pripadajućih mandata po izornoj jedinici, već sa **1,4** potom sa **3**, odnosno **5** pa **7** itd.

#### ▪ HARE - NIEMEYER - ova METODA

Maksimalizacija indeksa proporcionalnosti kao jedan od primarnih ciljeva sistema proporcionalne reprezentacije pokušava se postići i ovom metodom. To je osnovni razlog zbog čega je Njemačkom izbornom zakonodavstvu, nakon primjene D’Hondt-ove metode od 1949. do 1985. godine ista zamijenjena ovom metodom.

Matematička proporcija Hare-Niemeyer-ove metode najjednostavnije se može iskazati na sljedeći način:

$$mp = gp \times M / G$$

pri čemu je: **mp** - broj mandata koji pripada pojedinoj partiji; **gp** - ukupan broj glasova koje je ostvarila ta partija; **M** - ukupan broj mandata koji se dijeli i **G** - ukupan broj važećih glasova (partija koje dijele mandate).

Na taj način dobijeni cijeli brojevi znače broj mandata. Nepodijeljene mandate dobijaju partije s najvećim preostalim djelovima tih brojeva, odnosno s najvećim iznosima iza decimalne tačke.

Kao primjer obračunavanja broja pripadajućih mjesta u parlamentu primjenom ove metode, navešćemo izbore za republički parlament Crne Gore - rezultati izbora u decembarskim izborima 1990. U našem primjeru umjesto dvadeset izbornih jedinica kako je to bilo uređeno izbornim zakonom, pretpostavka je da je republika jedna izborna jedinica. Inače, u ovim, prvim višestranačkim izborima za crnogorski parlament nakon Drugog svjetskog rata, istaknuto je 10 kandidatskih lista, od kojih su četiri ostvarile izborni cenzus od 4% glasova na nivou Republike, osvojivši pri tom sljedeći broj glasova: SKCG (Savez komunista Crne Gore) 171.316; SRSJ (Savez reformskih snaga za Jugoslaviju) 41.364; NS (Narodna stranka) 39.107 i DK (Demokratska koalicija) 30.760. Da je bila primijenjena Hare Niemeyer-ova metoda raspodjela poslaničkih mandata između ovih parlamentarnih grupacija obavila bi se na sljedeći način:

SK	171.316 x 125 : 282.547 = 75.79
SRSJ	41.364 x 125 : 282.547 = 18.29
NS	39.107 x 125 : 282.547 = 17.30
DK	30.760 x 125 : 282.547 = 13.60

Zbrajanjem cijelih brojeva (123) koji označavaju osvojene mandate proizilazi da ostaju dva (125-123) upražnjena mjesta u parlamentu. Ona će po ovoj metodi pripasti kandidatskim listama koje imaju najveće ostatke iza decimalnog broja, a to su liste SK (**,79**) i DK (**,60**). Konačan rezultat ove raspodjele bi, dakle, listi SK donio 76; SRSJ 18; NS 17 i DK 14 poslaničkih mjesta.

Uticaj primjene D'Hondt-ove i Hare-Niemeyer-ove metode na indeks proporcionalnosti između osvojenih glasova i ostvarenih poslaničkih mjesta ilustrujemo primjerom republičkih parlamentarnih izbora u Crnoj Gori 1990. i 1992. godine.

## decembarski izbori '90.

FORMULA		D'HONDT			HARE-NIEMEYER		
Parlament. grupa	% glasova	broj mandata	% mandata	+/- (%)	broj mandata	% mandata	+/- (%)
<b>SKCG</b>	60.6	<b>83</b>	66.4	<b>+5.8</b>	<b>78</b>	62.4	<b>+1.8</b>
<b>SRSJ</b>	14.6	<b>17</b>	13.6	-1.0	<b>20</b>	16.0	+1.4
<b>NS</b>	13.8	13	10.4	<b>-3.4</b>	15	12.0	<b>-1.8</b>
<b>DK</b>	10.9	12	9.6	-1.3	12	9.6	-1.3

## decembarski izbori '92.

FORMULA		D'HONDT			HARE-NIEMEYER		
Parlament. grupa	% glasova	broj mandata	% mandata	+/- (%)	broj mandata	% mandata	+/- (%)
<b>DPS</b>	53.7	46	54.1	+0.4	46	54.1	<b>+0.4</b>
<b>NS</b>	16.0	<b>14</b>	16.5	<b>+0.5</b>	<b>13</b>	15.3	<b>-0.7</b>
<b>LSCG</b>	15.2	13	15.3	+0.1	13	15.3	+0.1
<b>SRS</b>	9.5	8	9.4	-0.1	8	9.4	-0.1
<b>SDPR</b>	5.5	<b>4</b>	4.7	<b>-0.8</b>	<b>5</b>	5.8	+0.3

Kao što se vidi iz prve tabele najveće odstupanje, odnosno disproporcija kretala se od +5.8% (SK) do -3.4% (NS), što predstavlja raspon od +/- 9.2% (indeks proporcionalnosti je 88). Da je bila primijenjena Hare-Niemeyer-ova metoda, i pod istim uslovima (broj izbornih jedinica i broj mandata) disproporcija bi se svela na +/-3.6%, sa najvećim odstupanjem od + 1.8% (SK) do -1.8% (NS), dok bi se indeks proporcionalnosti korigovao na 94.

U pogledu izmjena u strukturi parlamenta, naznačena korekcija odrazila bi se tako što bi 5 mandata koje bi izgubio SK međusobno podijelili SRSJ (3) i NS (2).

Isti problem oblažava se u primjeru izbora iz 1992. godine na način što se rasponi disproporcije svode sa +/-1,3% na +/-1,1%, dok je indeks proporcionalnosti 98 (zbog pravila iskazivanja cijelog broja ne registruje se razlika učinka formula koja je, iako neznatna, povoljnija kod Hare-Niemeyera).

Parlamentarna struktura, kao što se vidi iz navedenih pregleda, pretrpjela bi neznatne izmjene. Odnosno, u pretpostavljenoj varijanti SDPR (Socijaldemokratska partija reformista) bio bila „srećnije“ ruke i zaradila dodatni, peti mandat dok bi se Narodna stranka morala zadovoljiti sa 13, umjesto ostvarenih 14 mjesta u Skupštini republike.



Očigledno, efekti proporcionalnosti primjene upoređujućih metoda ujednačavaju se kako se mijenja odnos broja izbornih jedinica i broja mandata koji je predmet raspodjele. To, bez sumnje, najbolje potvrđuje slučaj sa rezultatima izbora za Vijeće građana Saveznog parlamenta (izbori '92.), u kome se postiže identičan efekat proporcionalnosti primjenom D'Hondt-ove i Hare-Niemeyer-ove metode. Ipak, to ne znači da se na taj način gubi i razlika između ove dvije metode. Naime, izvjesno je da svojom matematičkom logikom primjena Hare-Niemeyer-ove metode obezbjeđuje, u najmanju ruku, veći indeks proporcionalnosti u raspodjeli mandata nego što je to slučaj kod primjene D'Hondt-ove formule.

Izvjesno, još ilustrativniji, primjer uticaja primijenjene formule u raspodjeli mandata možemo vidjeti u tabelarnom pregledu koji slijedi. No, pritom, treba imati u vidu da se u konkretnom slučaju govori o modifikovanoj D'Hondt-ovoj formuli. Naime, riječ je o izbornom modelu praktikovano u Češkoj, a kao što navodi autor izvora, model je nastao kao kompromis koji su ponudili češki socijaldemokrati u debati o izmjeni izbornog zakona. Debati koja je predugo trajala. Kompromis je urodio plodom, odnosno doveo je do sporazuma Klausovog ODS-a i socijaldemokrata i u javnosti je početkom 2000. godine nazivan tzv. „Patentom tolerancije“.

Simulacija raspodjele mandata na rezultatima izbora 1998. godine u različitim formulama

Formula / stranke	Socijal-demokrati	ODS	Komunisti	Hrišćanski demokrati	Savez za slobodu
Hagenbah-Bišof	74	63	<b>24</b>	<b>20</b>	<b>19</b>
„Čisti“ D'Ont	88	71	22	11	8
Modifikovani D'Ont*	101	<b>88</b>	4	6	1
Imperiali	<b>108</b>	83	4	5	0

\*/ Modifikacija D'Ont (D'Hondt) formule sastojala se u tome što se, za razliku od tzv. čistog D'Ont-a, gdje je prvi djelilac 1, „patent“ zasnivao na „kvadratnom korenu iz dva – zaokružen on je iznosio 1,42.“ (Jovanović, 2006:123-124)



# IZBORNI SISTEMI





## 9. IZBORNI SISTEM U CRNOJ GORI – U TRAGANJU ZA EFIKASNOM I STABILNOM INSTITUCIJOM –

### Riječ prije:

Tekst koji sadrži ova glava udženika predstavlja, zapravo unekoliko izmijenjeni i dopunjeni autorov rad u okviru projekta Crnogorske akademije nauka i umjetnosti (CANU) pod nazivom: **CRNA GORA U XXI STOLJEĆU – U ERI KOMPETITIVNOSTI** - potprojekat: **IZGRADNJA I FUNKCIONISANJE DRŽAVE**. Dopune se odnose na tačku jedan, a izmjene su učinjene prvenstveno u onim segmentima rada koji sadrži detaljniju stručnu elaboraciju kod strukturnih elemenata sistema; faktički izmjene se svode na skraćivanje teksta za reference koje su prezentovane u prethodnim glavama.

### 9.1 ISTORIJSKA I SOCIJALNA UTEMELJENOST VIŠESTRANAČJA U CRNOJ GORI

Ukoliko je tačno da u procesu razvoja svoje kulture „svi narodi slijede istu istorijsku šemu“ (Diverže, 1966:71), onda je to slučaj i sa nastankom stranačkog života u Crnoj Gori. No, ono što Crnu Goru čini specifičnom u pogledu razvoja stranačkog života, jeste činjenica da je, u periodima u kojima je bilo dozvoljeno slobodno političko udruživanje, svaki put iznova, otvarano pitanje identiteta njenog naroda i, s tim u vezi, ustrojstva i sudbine njegove države. Zbog toga se, zahvaljujući upravo nosiocima različitih i krajnje suprotstavljenih ideja, stranački kolorit crnogorske političke scene nerijetko uprošćeno svodio i svodi na odnos tzv. „zelenasa“ i „bjelasa“ („Zelenaši“ - *pristalice i pripadnici pokreta koji se protivio ujedinjenju Crne Gore sa Srbijom poslije I svjetskog rata; suprotno* - „Bjelasi“). Međutim, pokušaji koji su činjeni, u više navrata i na različite načine, da se ovaj crnogorski usud potisne iz života zajednice, zabranom djelovanja političkih stranaka koje su se borile za jednu ili drugu, ili pak, obje krajnje varijante njegovog razrješenja, nijesu davali rezultata, tako da se on svom svojom „istorijskom dubinom“ proteže i do današnjih dana.

Ovaj problem među prvima je zapazio i jezgrovito predočio jedan od značajnijih sudionika političkog života iz doba Knjaževine, odnosno Kraljevine Crne Gore, **Jovan S. Plamenac**. Naime, povodom namjere crnogorskog suverena da zbog političkih i drugih obračuna sa suparničkom - srpskom dinastijom uguši tek rođeni stranački život u Crnoj Gori, ovaj

lojalni i veoma obrazovani podanik krune postavlja pitanje zašto se: „... poslije epohalnih ratnih događaja, poslije znatnog razmaknuća državnih granica, koje su nas dovele u neposredni dodir sa kulturnijim zemljama, kad se puls političkog života tih naroda sam nameće i poslije jasno obojenog našeg unutrašnjeg partijskog života - teži ipak, da se upravlja zemljom bez unutrašnjeg političkog obilježja - bez političkih stranaka. ... Zašto zemlju s ovakvim postupcima dovesti ponovo u zabunu, u stanje političko-partijske neodređenosti i u stanje potajnog vrenja, iz kojeg se opet mora kad - tad izaći, ali, kad se izlazi - izlazi se uvijek sa izvjesnim unutrašnjim opasnim potresima, a koje je naša zemlja jedva već jednom srećno preboljela!?!... Razvoj naših unutrašnjih prilika, od Ustava (1905. V.P.) na ovamo, jasno je pokazao, da u Crnoj Gori postoje dvije političke grupe, koje su svojim životnim djelanjem potpuno obilježile svoj politički karakter prema državi. Ta dva politička pravca oličena su u Narodnu (klubašku) i Pravu Narodnu (pravašku) stranku. One su tu. Preko njih se ne može tako lako prelaziti, pa ma kakva imena docnije uzele, jer su i jedna i druga, na osnovu svojih političkih ideja, imale boraca i stradalnika za svoja načela, i obje su, bilo posredno ili neposredno znatno uticale na tok našeg državnog života.... Ko smije potpomagati političke krpljevine, koje očito vrijeđaju interese krunine i narodne? Samo oni smiju, koji ubarenom političkom stanju vide samo svoje lične interese i oni, pak, koji misle, kad iza munje grom odmah ne sljeduje, da groma neće ni biti.“



Nakon donošenja odluka Podgoričke skupštine (26. novembra 1918.) koje su, kako navodi historičar **D. Vujović** (1981:25), označile „... brisanje svih tragova bilo kakve individualnosti Crne Gore i Crnogoraca i njihovo utapanje u jednu strogo centralističku državu“, a koje su predstavljale zajednički imenitelj oko čega se okupljao, inače socijalno heterogeni, bjelaški pokret, politički život u Crnoj Gori se počeo odvijati pod uticajem stranaka koje su djelovale u novoformiranoj južnoslovenskoj državi, naročito onih iz Srbije. Izbori za Ustavotvornu skupštinu Kraljevine SHS (28. novembar 1920.) označili su ujedno i proces stranačke diferencijacije unutar bjelaškog pokreta. Tako su nakon formiranja Komunističke partije u Crnoj Gori (1919.), a prije naznačenih izbora, formirane i organizacije Narodne, Demokratske, Jugoslovenske republikanske stranke i Saveza zemljoradnika. No, i nakon formiranja stranaka, bjelaški pokret nastavlja da živi jer uži stanački interesi nijesu mogli ugroziti vjernost odlukama Podgoričke skupštine. To će posebno doći do izražaja nakon legalizacije i organizovanog djelovanja crnogorskog federalističkog pokreta (Crnogorske stranke) sredinom prve decenije života Kraljevine SHS, kada u Crnoj Gori organizovano djeluje sedam političkih stranaka, ali osnovnu karakteristiku njenog političkog života i dalje čini „bjelaško-zelenaški antagonizam.“ Takvo stanje će potrajati sve do sloma tzv. Prve Jugoslavije, bez obzira na izborne uspjehe i neuspjehe stranaka koje su svoj program zasnivale na ovoj liniji rascjepa crnogorskog političkog bića.

Ipak, da groma o kome je pisao Plamenac neće ni biti, i da se „političkim krpljevinama“ mogu ignorisati „istorijske šeme“ vjerovalo se skoro pet decenija vladavine jedne stranke, SKJ. U to su, snagom uticaja zvanične ideologije na organizaciju, programiranje i racionalizaciju procesa političke socijalizacije, bili uvjereni i mnogi današnji sudionici stranačkih borbi u Crnoj Gori, kao i najveći dio onih u čije se ime, navodno, te borbe isključivo i vode. Takodje, ni drugi od dva osnovna, formativna činioca političke kulture jednog naroda - politička tradicija, zahvaljujući upravo navedenom načinu socijalizacije, nije činila dio „kolektivne memorije“ Crnogoraca. Napokon, i vrijeme je uradilo svoje, tako da preko 80% građana Crne Gore koji su imali pravo glasa uoči održavanja prvih višestranačkih izbora nakon Drugog svjetskog rata objektivno nije ni imao priliku da stekne iskustvo takvih izbo-

ra, čak ni sa tzv. ćorom kutijom, dok se samo oko 7% birača moglo prisjetiti, a manje od polovine od njih i učestvovati u poslednjim kompetitivnim izborima, održanim 1938. godine.

Međutim, nakon događaja iz druge polovine 1988. i s početka 1989. godine kada je izvršena radikalna smjena vladajućih garnitura u svim sferama i institucijama društva - od politike do kulture i sporta, građanima Crne Gore novouspostavljena vlast ponudila je novu vrstu izbora i načina bavljenja politikom. Bio je to izazov za mnoge koji su energiju utrošenu na mitinzima i u procesima „radne i političke diferencijacije“ smatrali dovoljnim doprinosom za stvaranje novog, pravednijeg društva kome su težili. Uz to, parole su zauzele mjesto raspravama, a parole nijesu ništa drugo do, što kaže **Unamuno** (1993), „udoban jastuk za mentalnu ljenost.“ Prividne permanentne participacije svih u svemu, kako bi rekao **Darendorf**, u suštini je označavo totalnu društvenu imobilnost, „praktično permanentno mirovanje.“ Utoliko se i strah od „pluralističkog šoka“ (**Goati**, 1989) mogao činiti realnim.

Demonstrirana moć mase u odnosu na postojeće institucije društva gradila je predstavu o napokon stvorenom efikasnom sredstvu za zaštitu „interesa naroda“. „Vjekovna nada uvedena je u političku arenu“ (**Lipset**). Decenijama stvarane slike o jedinjoj, „pravoj“, neposrednoj demokratiji pretakane su u filmski omnibus u kojemu se masi predočavalo da ima mjesta i za veliki broj uloga značajnijih od pozicije statista.

To se naročito dobro prihvatilo u društvu „tradicionalnog (hijerarhijskog) senzibiliteta“ (**Wildavsky**) kakvo je crnogorsko, u kome se direktno obraćanje vlastima (*od gospodara do predsjednika i sekretara*) smatra ne samo privilegijom već i rijetkom čašću.

**M. Živković**, sekretar kralja Nikole u vrijeme svjetskog rata, prateći dramatična zbivanja u Crnoj Gori od 23. septembra 1915. do 9. januara 1916. godine, zapaža, pored vojničkih i neke mentalne osobine Crnogoraca. *U Crnoj Gori, koga ga se boje oni ga uglavnom i slušaju. Načinite li da vas se boje, postigli ste prvi najbolji uslov reda i poslušnosti. U toj zemlji sa navikama patrijarhalnoga života, javna vlast nije eksponent cjeline. Ona je samo rezultanta utakmice plemena i njihovih glavara.*

*Ovi potonji, da bi ih se okolina bojala, laćaju se vještačkih sredstava za pravljenje respekta prema sebi: moraju mnogo da se razmeću i razmahuju. Za taj cilj valja da su i tijekom voluminozni! Tiha je skromnost prezrena. Označena je plašljivošću. Organi državne uprave, osim vojnih i policijskih, nemaju dovoljno respektovanja. Na prosvjetne se radnike, koji sasvim prirodno ne mogu imati spoljašnje atribute zora i maha, gleda gotovo sa sažaljenjem. Zato se iz njihova kola često i rado vrši uskakivanje u policijsku i administrativnu službu, okruženu žandarmima.* (Živković je svoja zapažanja zabilježio u Parizu 1917., a rukopis pod naslovom „Pad Crne Gore“ je objavljen u Beogradu 1923. godine. Navedeni citat preuzet je iz nedjeljnika „Monitor“, Podgorica, 7. april 1995).

Slična zapažanja iznosi i savremeni autor Š. Rastoder (1995:178) „Crnogorskom seljaku saplemenik je češće bio bliži nego istomišljenik... Posjedovao je kolektivistički duh i naglašenu potrebu za vođstvom. Tradicionalna ratnička hrabrost često je nesaglasna sa odsustvom građanske hrabrosti. Izraziti kolektivistički duh uticao je da seljak na državu gleda kao na staratelja i zaštitnika. Njen autoritet sagledavao je kroz osnovne poluge moći i pokazatelje njenih mogućnosti. U tom smislu odanost i odbojnost prema njoj iskazivao je krajnje radikalnim kategorijama. Državu nije doživljavao

kao apstraktni društveni mehanizam, već kao personalizovanu, hijerarhijski organizovanu instituciju. Kompleks svoje veličine i snage premoćavao je naglašenom potrebom za uzdizanjem većih i moćnijih. Lako je prihvatao sve ideje i bio sklon njihovoj operacionalizaciji. Nije bio naklonjen postupnim, već korjenitim promjenama. U tom smislu ređe se iskazivao kao kalkulator koji nema šta da izgubi, a više kao reformator koji nije znao šta dobija. Istovremeno njegova spoljašnja gordost u odnosu prema drugima, često je prelazila u jedan oblik podaništva prema vlastima i njihovim predstavnicima. Zato je kod njega put od oduševljenja do rezignacije bio veoma kratak, a sklonost ka radikalnim rješenjima naglašena.“

Napokon, mi bi mogli dodati da je na ovim prostorima vlast oduvijek imala prije ime i prezime nego li adresu. U tome jednim dijelom i leži razlog što je zamjena „stare“, „novom politikom“ koju predstavljaju pojedinci, a ne nove institucije i procedure, zauzela visoko mjesto u vrijednosnoj skali značajnog broja birača koji nijesu podržavali ideju političkog pluralizma. Ideje o neophodnim, radikalnim i diskontinuelnim, promjenama u strukturi sistema vlasti transponovane su pod pritiskom vladajuće političke elite i padale su na heterogeno društveno tlo koje je trebalo da obezbijedi njihov legitimitet i realizaciju.

## 9.2 IZBORNI SISTEM NA NIVOU DRŽAVE

### 9.2.1 OSNOVNI STRUKTURNI ELEMENTI IZBORNOG SISTEMA

Ravno prije stotinu godina u Velikoj Britaniji Komisija za ispitivanje izbornih sistema, formirana po nalogu krune, podnijela je izvještaj o svom višemjesečnom radu. Jedan od njenih zaključaka odnosio se i na postojeći broj varijanti izbornih sistema koji su praktikovani u tada demokratskim društvima. Podatak je bio neprecizan jer je glasilo da ih ima preko tristotine. Navodeći ove podatke, Vernon Bogdanor, nesporni autoritet u ovoj oblasti političke nauke, konstatuje da „... ih sada (misli se na početak osamdesetih godina XX vijeka, p.a.), bez sumnje ima mnogo više. Klasifikacija izbornih sistema ne mora biti samo opširan katalog koji ih nabraja; oni se mogu analizirati kao varijacije nad malim brojem osnovnih sistema.“

Shodno funkciji ovog rada, u daljem tekstu mi ćemo se među „malim brojem osnovnih sistema“ baviti isključivo proporcionalnom i većinskom izbornom vizijom, odnosno sistemima koji se uobičajeno zovu proporcionalnim i većinskim, mada je u konkretnom slučaju preciznije koristiti pojam METOD nego li SISTEM.

No, recimo da to i nije toliko bitno. Međutim, ono što smatramo itekako važnim je činjenica da, kako u praksi tako i u relevantnoj teorijaskoj misli, **iskazan kroz norme** ne postoji NAJBOLJI IZBORNI SISTEM „na svijetu“. Dakle, maksimalistički zahtjevi kreatora normativne strukture ovog sistema osuđeni su unaprijed na propast.

Ukoliko se, pak, čitalac zapita šta čini autor ovog teksta, slijedi odgovor: Najbolji je onaj izbori sistem koji omogućuje da izbori budu provedeni u demokratskoj formi a da smjena ili opstanak na vlasti političkih partija protekne u mirnoj atmosferi pri čemu se, samo po sebi, podrazumijeva da njihovu (izbora) suštinu karakretišu: kompetitivnost, periodičnost, inkluzivnost i definitivnost.

Na tragu prethodno izrečenog, s ciljem da se osmisli podnaslov ovog rada, zalažemo se da se u Crnoj Gori i ubuduće praktikuje tzv. proporcionalni izbori sistem. I to u formi koja obezbjeđuje da njegovi noseći elementi [(1) izborne jedinice način utvrđivanja, broj i veličina, (2) metod preračunavanja glasova u mandate i (3) način glasanja] „dožive“ izmjene i dopune manjeg obima.

Pođimo redom:

### 9.2.1.1 Broj i veličina izbornih jedinica

Naslanjajući se na još jednog od autoriteta u ovoj oblasti, Ditera Nohlena, uticaj broja i veličine izborne jedinice (implicitni prag) i postojanje izbornog praga, odnosno prohibitivne klauzule (eksplicitni prag), u proporcionalnom izbornom omogućuje da se identifikuje tri njegova podtipa. To su:

- (a) proporcionalni izbori sistemi koji teže što egzaktnijoj proporcionalnosti (čisti proporcionalni sistem) bez prirodnih ili vještačkih prepreka (veličina izbornih okruga, odnosno prohibitivna klauzula);
- (b) proporcionalni izbori sistemi koji po pravilu otežavaju pristup mandatima prirodnim preprekama (mali izbori okruzi) te uzrokuju disproportionalne izborne rezultate u obliku u kojem su, među strankama koje su osvojile parlamentarne mandate, velike stranke povlaštene u odnosu na male stranke (nepotpuni proporcionalni izbori); i
- (c) proporcionalni izbori sistemi koji po pravilu otežavaju sticanje mandata prohibitivnim klauzulama ili mandatnim preprekama, a nakon isključivanja sitnih stranaka mandati se ipak raspoređuju na preostale stranke proporcionalno.

Po našem mišljenju tokom daljeg razvoja institucije izbornog sistema u Crnoj Gori treba težiti što „čistijoj“ proporcionalnosti između inputa (% glasova) i

outputa (% mandata u Skupštini CG). To se postiže kombinovanjem jedne izborne jedinice (tzv. at-large sistem) i vještačkom preprekom koja se u teoriji definiše kao prirodni prag. Svjesni činjenice da ovaj prijedlog neće naići na blagonaklon stav kod liderstva partija koje zastupaju koncept „stečenih prava“ i „garantovanih mandata“ po osnovu reprezentacije manjinskih naroda u Crnoj Gori; ukazujemo na činjenicu s takvim zahtjevima nije moguće ostvariti građanski koncept države promovisan u stavu 2 prvog člana Ustava Crne Gore.

Rezolutnost iskazanog stava zasnivamo na činjenici da je svaki vid etnifikacije politike direktno suprotstavljen naznačenom konceptu. Uostalom na to nedvosmisleno ukazuje komparativna praksa. Imajući to u vidu, inače rado korišćeni dokument od strane zagovornika prethodno naznačenih zahtjeva - „Smjernice za učešće nacionalnih manjina u izbornom procesu“ - mnogima poznatiji kao **Lund preporuke**, eksperti kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava OESC – ODIHR, tretirajući tzv. rezervisana mjesta, između ostalog, navode sljedeće:

„Treba napomenuti da bi možda bilo bolje ne ojačavati etničke razlike kroz rezervisana mjesta jer to može biti samo potencijalan uzrok nepovjerenja i antagonizama. Osim toga, u pojedinim situacijama može postojati rizik za birače da sebe identifikuju u posebnom biraškom spisku. Primarni cilj rezervisanih mjesta je taj što rezervisana mjesta mogu potvrditi identifikaciju i podjelu kandidata po etničkoj osnovi i da takve etikete mogu dovesti do diferencijacije i diskriminacije.

U većini slučajeva, specijalna rezervisana mjesta su ustanovljena kao kratkoročni mehanizmi u prelaznim situacijama, da se riješe strahovi i brige ranjivih manjina. Međutim, iskustva pokazuju da ti mehanizmi ne odumiru već da još uvijek postoje jer su oni dio izbornog ambijenta jedne države.“

Inače, s početka razvoja izbornog zakonodavstva u primjeni je bila tzv. zatvorena, odnosno vezana lista. Kod ovog tipa liste birač se opredjeljuje za listu u cjelini bez mogućnosti da utiče na njen, unaprijed, od strane (najčešće užeg) stranačkog rukovodstva utvrđeni sastav i redosljed kandidata. Primjena ove liste pogoduje stranačkoj disciplini zbog čega je

rado korišćena u sistemima koji drže do stabilnosti stranaka. Istovremeno, ona ne zahtijeva dodatne matematičke operacije pri obračunu glasova i kao takva pogodnija je od ostalih lista za obradu podataka o rezultatima izbora. Ovaj tip izborne liste, u praksi kompetitivnih sistema, najčešće je korišćen u Njemačkoj i Izraelu. Još detalja u vezi s primjenom tipa liste za čiju se promjenu zalažemo vidjeti u: V. Pavićević, V. Goati (2002:13-17)

### 9.2.1.2 Metod preračunavanja glasova u mandate

Zadati cilj – što čistija proporcionalnost između inputa (% glasova) i outputa (% mandata u Skupštini CG) obezbjeđuje se primjenom D'Hondt-ove metode preračunavanja glasova u mandate. Dakle, eventualna izmjena zapravo promjena stečenog iskustva i „navike“ u tom segmentu izbornog sistema je nepotrebna, bez obzira o kojoj „formuli“ može biti riječi (primjera radi, tzv. čisti ili modifikovani Hare-Niemeyerov metod), jer je stepen proporcionalnosti (*index proporcionalnosti*) upravo proporcionalan veličini izborne jedinice.

### 9.2.1.3 Način glasanja

Za razliku od prethodna dva osnovna strukturna elementa, način glasanja koji se vremenom ustalio u izbornom zakonodavstvu Crne Gore, i to kao izraz prava da partijska rukovodstva nakon održanih izbora određuju jednu polovinu personalne strukture najvišeg predstavničkog organa u državi, već odavno je „zapao za oči“. I to ne samo međunarodnih ekspertskih timova za analizu izbornog sistema i provođenja izbora u Crnoj Gori, već i ovdašnje stručne i laičke javnosti. Preporuka koja se odnosi na ovaj segment sistema ne zadržava se samo na ponovnom uvođenju tzv. vezane izborne liste, već i na radikalnoj izmjeni tipa glasanja, odnosno da se umjesto praktikovanog kategorijanog glasanja sistemski uredi neka od postojećih varijanti tzv. ordinalnog glasanja. Ovo tim prije, jer na taj način, mjesto i uloga jednog od sudionika izbornog procesa dobija na značaju. A to je, niko drugi do nosilac suverenosti tj, birač.

Inače, s početka razvoja izbornog zakonodavstva u primjeni je bila tzv. zatvorena, odnosno vezana lista. Kod ovog tipa liste birač se opredjeljuje

za listu u cjelini bez mogućnosti da utiče na njen, unaprijed, od strane (najčešće užeg) stranačkog rukovodstva utvrđeni sastav i redosljed kandidata. Primjena ove liste pogoduje stranačkoj disciplini zbog čega je rado korišćena u sistemima koji drže do stabilnosti stranaka. Istovremeno, ona ne zahtijeva dodatne matematičke operacije pri obračunu glasova i kao takva pogodnija je od ostalih lista za obradu podataka o rezultatima izbora. Ovaj tip izborne liste, u praksi kompetitivnih sistema, najčešće je korišćen u Njemačkoj i Izraelu. Još detalja u vezi s primjenom tipa liste za čiju se promjenu zalažemo vidjeti u: V. Pavićević, V. Goati (2002:13-17)

Da podsjetimo, prvi način glasanja - kategorijalno glasanje, podrazumijeva da birač svojim glasom kategorično iskaže svoju preferenciju u odnosu na partije, odnosno kandidate na glasačkom listiću (listić s jednim glasom - **straight ticket**). U modelu uninominalnih izbora koriste se tzv. jednostavni kandidatski glasački list (**simple candidate ballots**), dok se u „sistemu lista“ koristi jednostavni spisak partijskih lista (**simple party-list ballots**). U ovom drugom slučaju, glasanje je obavljeno na isti način bez obzira da li birač daje glas stranci ili pojedincu u okviru stranačke liste.

Međutim, ukoliko bi, pak, birač mogao da unutar liste zaokruži kandidata valja imati na umu najmanje dvije „opasnosti“ po raspodjelu pripadajućih mandata izbornoj listi koju preferira birač. Naime, nosioci liste najčešće su „najači igrači“ partije sa stanovišta faktičke moći čega radi je objektivno očekivati da će on/ona osvojiti najveći broj glasova. U toj situaciji, višak glasova od „cijene“ mandata po listi prelijeva se na ostale kandidate po već utvrđenom redosljedu na listi a time implicitno još više jača njegova (nosioca liste) moć. Drugi problem krije se u mreži interpersonalnih odnosa unutar partije i potencijalno može dovesti do štete po koheziju „tima“ koji „igra izbornu utakmicu“. Naime, polazeći od činjenice da su partije, prije svega, interesne skupine realnom se čini pretpostavka da bi predizbornu kampanju jednim dijelom obilježio i unutar partijski „obračun“. No, i pored toga treba dobro „izvagati“ moguće benefite koje nosi sobom ordinalno glasanje, naročito, kao što je već naglašeno sa stanovišta jačanja mjesta i uloge građanina u izbornom procesu.



Ordinalno glasanje dozvoljava biraču da izrazi svoje preferencije u izboru na način što može da rangira kandidate u okviru liste jedne ili više partija (alternativni glas ili panaširanje; **alternative candidate ballot - panachage party-list ballots**). Odnosno, kako naglašava Rej, glasač ne mora da djeluje odlučno i isključivo u korist jednog kandidata ili jedne partije, čime se njegova mikro snaga kanališe u jednu moć, već mu se dozvoljava da svoje simpatije, cijepajući svoj glas (**splitting**) raspodijeli na konkurentske partije. Očigledno je da ova

vrsta glasanja podrazumijeva da birač raspolaže sa više od jednog glasa (**split ticket**).

Od broja glasova zavisi i mogućnost kombinacija ordinalnog glasanja, počev od konstrukcije sa dva glasa (npr. SR Njemačka), preko sistema u kojima birač ima jedan glas za listu i ograničeni broj preferencijalnih glasova za promjenu redosljeda kandidata na listama (Belgija, Italija, Austrija ...) do sistema u kojima birač raspolaže sa onoliko glasova koliko se mandata raspodjeljuje u izbornoj jedinici (Luksemburg, Švajcarska ...).

„Poslanici u Skupštini Crne Gore se biraju proporcionalnim izbornim sistemom. Septembra 2011. godine Skupština je dvotrećinskom većinom od ukupnog broja poslanika, kako je to uslovljeno Ustavom, donijela Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izborima odbornika i poslanika čime su uvedene određene novine u izborni sistem. S obzirom na to da po novim pravilima još uvijek nisu održavani izbori, teško je govoriti o efektima novog sistema čije se izmjene prevashodno odnose na način sprovođenja afirmativne akcije za predstavljanje manjinskih naroda. Naime, po prethodnom zakonu, manjinski narodi (izuzev albanskog) nisu imali formalno obezbijeden lakši način dolaska do poslaničkih mandata. Crna Gora je tretirana kao jedna izborna jedinica u kojoj su posebnom odlukom izdvojena biračka mjesta u kojima dominantno žive pripadnici albanske nacionalnosti sa kojih su direktno birana 4 ili 5 poslanika (broj je više puta mijenjan dopunama izbornog zakona). Na taj način, posebno je uvažavana izborna volja albanskih birača koji su, pak, mogli da se opredijele ili za svoje nacionalne partije ili za ostale partije u ponudi. Proizvod ovog sistema bio je da pola od na taj način raspodjeljivanih mandata najčešće dobije Demokratska partija socijalista, vladajuća partija u Crnoj Gori, što je govorilo o sklonosti dijela albanskih birača da ne glasaju za svoje nacionalne partije i što je vrlo često izazivalo negodovanje albanskih predstavnika koji su zahtijevali *ekskluzivna rezervisana mjesta za albanske nacionalne partije*.

Posljednjim izmjenama izbornog zakona obezbjeden je mehanizam za lakši ulazak u parlament pripadnika svih nacionalnih manjinskih partija, dakle, ne samo albanskih. Naime, prema novim pravilima, izborne liste pripadnika manjinskih naroda ili manjinske nacionalne zajednice koje su u to izričito naglasile u izornoj prijavi ili svom nazivu izuzete su od opšteg cenzusa od 3% prilikom raspodjele mandata, pod uslovom da su osvojile najmanje 0.7% važećih glasova. Glasovi partija koje su prošle ovaj „smanjeni“ cenzus se zatim zbrajaju u zajednički listu datog manjinskog naroda s tim što im se prilikom dodjele mandata zbrojenoj listi priznaje najviše 3% ukupnog broja važećih glasova svih lista (član 94). Posebni uslovi su propisani za hrvatsku nacionalnu zajednicu na način što se ukoliko nijedna od hrvatskih nacionalnih partija ne ostvari preko 0.7% važećih glasova i na taj način se kvalifikuje za „zbrajanje“, najuspješnijoj među njima pod uslovom da je osvojila najmanje 0.35% važećih glasova dodijeljuje jedan mandat. Pravo na korišćenje mehanizama afirmativne akcije imaju partije nacionalnih manjina koje prema posljednjem popisu ne prelaze 15% stanovništva.

Do izmjene izbornog zakonodavstva Crna Gora je imala zatvorenu izbornu listu sa modifikacijom (od 1996. godine), što je značilo da su partije bile obavezne da samo polovinu od osvojenih mandata raspodjele po rasporedu na listi, dok su sa drugom polovinom slobodno raspolagale. Nakon donošenja novih pravila, lista je u potpunosti zatvorena i mora se poštovati poredak na njoj. Za raspodjelu mandata koristi se modifikovana D'Hontova metoda.“ (Komar, 2011:18)



## 9.3 IZBORNI SISTEM NA NIVOU LOKALNE ZAJEDNICE - OPŠTINE

Jedna od primjedbi koja se uzima kao argument zastupnika većinskog naspram proporcionalnog izbornog sistema je što se jedino većinskom izbornom vizijom obezbjeđuje neposredna veza između kandidata i njihovih birača. Imajući u vidu da proces dalje decentralizacije vlasti, u eri kompeticije tokom stoljeća čiju smo prvu dekadu prošli, predstavlja neminovnost, izbore na lokalnom nivou poželjno bi bilo provoditi na principu prostog (jednokružnog) većinskog sistema (first past the post – „pobjednik uzima sve“ / winner-take-all). Posljedično, takvo opredjeljenje unaprijed definiše preostala dva osnovna strukturna elementa izbornog sistema.

Istovremeno, preporučljivo je da zakonodavac propiše da se redovni izbori za skupštine na lokalnom nivou održavaju na sredokračij mandata Skupštine Crne Gore. Preporuka počiva na činjenici da se na

taj način vrlo efikasno testira legitimitet najvišeg predstavničkog organa.

Neposredno u vezi s izborima na lokalnom nivou nalazi se i način (forma) izbora gradonačelnika – predsjednika opština. Kao što je poznato, pokušaj uvođenja miniprezidencijalizma (neposredni izbor i mandat na pet godina), na ovom nivou predstavničke vlasti okončan je kao neuspjeh eksperiment. Tvrdnja se zasniva na činjenici da se zakonodavac u predlozima za novo uređenje izbornog procesa na nivou lokalne zajednice „vratilo“ na stara rješenja. Značaj opservacije zakonodavca u pogledu načina izbora nosilaca čelnih funkcija u gradu – opštini, utoliko je veći što se tako faktički i od strane aktuelnih političkih elita, implicira odgovor na pitanje (moguće za pojedince, što je dakako legitimno, još uvijek aktuelno) koji model uređenja vlasti više odgovara Crnoj Gori? Parlamentarni ili predsjednički.

## 9.4 SISTEM IZBORA PREDSJEDNIKA DRŽAVE

Shodno postojećom ustavnom rješenju i uvjerenju da Crnoj Gori odgovara isključivo parlamentarni sistem, smatramo da postojeće rješenje izbora predsjednika države treba zadržati, s tim da se izmijeni kandidacioni postupak.

U pogledu kandidacionog postupka, preporučujemo rješenje „polaganja kapare“ odnosno uplate izvjesne sume novca (koliko god zvučalo ušeparajući, ne treba zazirati od činjenice da je, kako pragmatični amerikanci kažu, „novac majčino mlijeko politike“) na račun Državne izborne komisije. Takvo rješenje podrazumijeva da se ta vrsta kotizacije vraća onim kandidatima koji ispune određeni cenzus glasova (npr. 5%), dok se onima koji to ne učine uloženi novac transferira napr. na račun neke od institucija humanitarnog karaktera. Po našem mišljenju, ovim bi se izbjegli, ne samo

troškovi tokom prikupljanja potpisa podrške kandidatima, a time i oslobađanje nadležnih organa za sprovođenje izbora od ionako preobimnog administriranja koje, po „difoltu“ nije moguće operacionalizovati na način da se može garantovati njihova apsolutna preciznost.

Istovremeno, mada se ne podvodi pod izbornom radnjom, već spada u tzv. kredendoe vlasti, preporučljivo je da se dosadašnja praksa inauguracije predsjednika države izmijeni. Naime, polazaći i od ustavnih rješenja, iz nama nepoznatih razloga, u tom svečanom činu ne učestvuju sudije Ustavnog suda. Smatramo, da bi izabrani predsjednik trebao polagati zakletvu u Skupštini CG pred predstavnicima tog organa, i to na način da položi ruku na najviši pravni akt države (uz moguće izbjegavanje bilo koje vrste vjerskog obraćanja).

## 9.5 PREPORUKE I ZAKLJUČAK

Radi prevazilaženja identifikovanih problema u okviru izbornog sistema Crne Gore čini se neophodnim:

- (1) evidenciju birača učiniti efikasnijom i transparentnijom;
- (2) redefinisati kandidacioni postupak, kako samo pravo na pasivnu biračku legitimaciju tako i način ostvarivanja tog prava;
- (3) ponovo uvesti zatvorenu izbornu listu;
- (4) uvesti diferencirani izborni prag za koalicije;
- (5) sistemski urediti akt verifikacije mandata;
- (6) eliminisati dio postojećih mehanizama u funkciji kontrole izbora;
- (7) profesionalizovati dio izborne administracije i napokon;
- (8) učiniti vrlo jednostavne (a u skladu s najvišim standardima demokratske prakse) korake ka smanjenju inače enormno visokih troškova sprovođenja izbora.

Kao što je i naznačeno u konceptualnom okviru ovog rada; navedene, kao i druge izmjene u izbornom zakonodavstvu Crne Gore pretpostavke su da u narednom periodu izbori i izborni sistem postanu stabilne institucije a ne, kao što je to bio slučaj do sada, sredstva za jednokratno upravljanje konfliktima.

Napokon, okončaćemo ovaj rad jednom od brojnih poruka koju je ostavio za sobom jedan od onih, za koje se kaže da su „nadahnuti duhom prosvjetiteljstva“, svojim naučnim pregalaštvom obesmrtili sjećanje na sebe i svoj rad. Ovom prilikom, riječ je o **CONDORCETU** (2001:249) jednom od nastavljača djela Monteskeja, Voltera, Didroa i Rusoa, koji u djelu „O izborima“, između ostalog, konstatuje: „U slobodnom društvu utemeljenom na jednakosti, javnoj dobrobiti, sigurnosti države, samo očuvanje principa ovisi o kvaliteti narodnog odabira.

Ako masu predstavnika i dužnosnika tvore ljudi koje pokreće javni duh, koji su prosvijećeni, pošteni, nedostaci ustavnih oblika ne mogu imati opasan utjecaj i imat ćemo vremena reformirati ih prije no što budu mogle nauditi.

Ako su, naprotiv, na položaje dovedeni korumpirani i nadobudni ljudi, tada i najbolji zakoni postaju slaba obrana od častohleplja i intriga, a narodu koji zdravo prosuđuje, ali koji prosuđuje samo o rezultatima, odvratna je ne sloboda već anarhijska tiranija kojoj su dali ime.“

# IZBORNI SISTEMI

10



## 10. APENDIX

### 10.1 KOMPARATIVNI PREGLED OSNOVNIH STRUKTURNIH ELEMENTA IZBORNIH SISTEMA U SVIJETU TOKOM 2000.

#### Većinski izborni sistemi u svijetu 2000.

ZEMLJA	Izborni sistem	Oblik kandidature	Oblik glasanja	Nivo raspodjele mandata	Metoda raspodjele mandata
AUSTRALIJA	Alternativno glasanje	Pojedinačno	Preferencijalno	Jednomandatni okrug	Apsolutna većina
BANGLADEŠ	Jednokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Relativna većina
BJELORUSIJA	Dvokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Apsolutna većina; uži izbor između 2 najjača kandidata
BOCVANA	Jednokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Relativna većina
ČAD	✓ Dvokružni većinski ✓ Premijjski	✓ Pojedinačno ✓ Lista	✓ Jedan glas ✓ Jedan glas	✓ Jednomandatni okrug ✓ Višemandatni okrug	✓ Apsolutna većina; uži izbor između 2 najjača kandidata. ✓ Apsolutna većina ili D'Hondt-ova metoda*
ČILE	Binominalni	Lista	Preferencijalno	Dvomandatni okrug	Relativna većina za 1, D'Hondt-ova metoda za 2. mjesto
DŽIBUTI	Premijjski	Lista	Jedan glas	Višemandatni okrug	Relativna većina (sva mjesta najjačoj stranci)
EGIPAT	Dvokružni većinski	Pojedinačno	Dva glasa	Dvomandatni okrug	Relativna većina; uži izbor između 4 najjača kandidata
ETIOPIJA	Jednokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Relativna većina
FIDŽI	Jednokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni višemandatni okruzi	Relativna većina
FRANCUSKA	Dvokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Apsolutna većina; prag za 2. krug 12,5% glasova
GABON	Dvokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Apsolutna većina; uži izbor između 2 najjača kandidata
GAMBIJA	Jednokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Relativna većina
GANA	Jednokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Relativna većina
HAITI	Dvokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Apsolutna većina; uži izbor između 2 najjača kandidata
INDIJA	Jednokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Relativna većina
IRAK	Jednokružni većinski	Lista	Preferencijalno	Višemandatni okrug	Relativna većina
IRAN	Većinski	Pojedinačno	Više glasova	✓ Jednomandatni okrug ✓ Višemandatni okrug	✓ Kvalifikaciona većina od 1/3 glasova ✓ 1/3 glasova u višemandatnim okruzima; uži izbor između 2 najjača kandidata
JAMAJKA	Jednokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Relativna većina
JEMEN	Jednokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Relativna većina
JORDAN	Neprenosivi pojedinačni glas	Pojedinačno	Jedan glas	Višemandatni okrug	Relativna većina
KAMERUN	✓ Jednokružni većinski ✓ Premijjski	✓ Pojedinačno ✓ Lista	Jedan glas	✓ Jednomandatni okrug ✓ Višemandatni okrug	✓ Relativna većina ✓ Relativna većina ili Hareova kvota i metod najvećeg ostatka**



ZEMLJA	Izborni sistem	Oblik kandidature	Oblik glasanja	Nivo raspodjele mandata	Metoda raspodjele mandata
KANADA	Jednokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Relativna većina
KAZAHSTAN	Dvokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Apsolutna većina; uži izbor između 2 najjača kandidata
KENIJA	Jednokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Relativna većina
KIRGIZIJA	Dvokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Apsolutna većina; relativna većina u 2. kruga
KUBA	Većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Apsolutna većina; nema 2. kruga
KUVAJT	Jednokružni većinski	Pojedinačno	Dva glasa	Dvomandatni okrug	Relativna većina
LAOS	Premijski	Lista	Jedan glas	Višemandatni okrug	Relativna većina; najjača lista dobija sve mandate
LESOTO	Jednokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Relativna većina
LIBAN	Jednokružni većinski	Lista	Više glasova	Višemandatni okrug	Relativna većina
MADAGASKAR	✓ Jednokružni većinski ✓ Binominalni	✓ Pojedinačno ✓ Lista	✓ Jedan glas ✓ Jedan glas	✓ Jednomandatni okrug ✓ Dvomandatni okrug	✓ Relativna većina ✓ Hareova kvota i metod najvećeg ostatka
MALAVI	Jednokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Relativna većina
MALEZIJA	Jednokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Relativna većina
MALI	Dvokružni većinski	Lista	Jedan glas	Višemandatni okrug	Apsolutna većina; uži izbor između 2 najjače liste
MAROKO	Jednokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Relativna većina
MAURICIJUS	Jednokružni većinski	Pojedinačno	Više glasova	Višemandatni okrug	Relativna većina i sistem „najboljeg gubitnika“
MAURITANIJA	✓ Dvokružni većinski ✓ Binominalni	✓ Pojedinačno ✓ Lista	✓ Jedan glas ✓ Jedan glas	✓ Jednomandatni okrug ✓ Dvomandatni okrug	✓ Apsolutna većina; uži izbor između 2 najjača kandidata ✓ Nespecificirana kvota
MONGOLIJA	Jednokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Relativna većina
NEPAL	Jednokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Relativna većina
OBALA SLONOVAČE	Jednokružni većinski	✓ Pojedinačno ✓ Lista	✓ Jedan glas ✓ Jedan glas	✓ Jednomandatni okrug ✓ Višemandatni okrug	✓ Relativna većina ✓ Relativna većina
PAKISTAN	Jednokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Relativna većina
PAPUA NOVA GVINEJA	Jednokružni većinski	Pojedinačno	Dva glasa	Jednomandatni okrug	Relativna većina
SINGAPUR	Jednokružni većinski	✓ Pojedinačno ✓ Lista	✓ Jedan glas ✓ Jedan glas	✓ Jednomandatni okrug ✓ Višemandatni okrug	✓ Relativna većina ✓ Relativna većina
SIRIJA	Jednokružni većinski	Lista	Preferencijalno	Višemandatni okrug	Relativna većina
SAD	Jednokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Relativna većina
SJEVERNA KOREJA	Dvokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Apsolutna većina
SREDNJO-AFRIČKA REPUBLIKA	Dvokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Apsolutna većina; prag za ulazak u 2. krug 10% glasova
SUDAN	Dvokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Apsolutna većina; uži izbor između 2 najjača kandidata
SWAZI	Jednokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Relativna većina
TADŽIKISTAN	Dvokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Apsolutna većina; uži izbor između 2 najjača kandidata
TAJLAND	Jednokružni većinski	Pojedinačno	Više glasova	✓ Jednomandatni okrug ✓ Višemandatni okrug	✓ Relativna većina ✓ Relativna većina

ZEMLJA	Izborni sistem	Oblik kandidature	Oblik glasanja	Nivo raspodjele mandata	Metoda raspodjele mandata
TANZANIJA	Jednokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni i višemandatni okruzi	Relativna većina
TOGO	Dvokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Apsolutna većina; uži izbor između 2 najjača kandidata
TRINIDAD I TOBAGO	Jednokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Relativna većina
TURKMENIJA	Dvokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Apsolutna većina; uži izbor između 2 najjača kandidata
UGANDA	Jednokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Relativna većina
UZBEKISTAN	Dvokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Apsolutna većina; uži izbor između 2 najjača kandidata
VELIKA BRITANIJA	Jednokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Relativna većina
VIJETNAM	Dvokružni većinski	Lista	Više glasova	Višemandatni okrug	Apsolutna većina; relativna većina između svih kandidata u 2. krugu
ZAMBIJA	Jednokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Relativna većina
ZIMBABVE	Jednokružni većinski	Pojedinačno	Jedan glas	Jednomandatni okrug	Relativna većina

\* Ako u višemandatnom okrugu jedna stranka osvoji apsolutnu većinu glasova, dobija sve mandate; u suprotnom, mandati se dijele strankama primjenom D'Hont-ove metode

\*\* Ako u višemandatnom okrugu jedna stranka osvoji natpolovičnu većinu glasova, dobija sve mandate; u suprotnom, najjačoj stranci po broju osvojenih glasova pripada 50%+1 mandat, a preostali mandati dijele se među strankama koje su prešle izborni prag od 5%.

Izvori: LeDuc/Niemi/Norris - ur. (1966:13-15), *Comparing Democracies - Election and Voting in Global Perspective*. London:Sage; Cox, Gary W. (1997:279-280), *Making Votes Count - Strategic Coordination in the World's Electoral System*. Cambridge: Cambridge University Press; Nohlen/Krennerich/Thibaut - ur. (1999), *Elections in Afrika - A Data Handbook*. New York: Oxford University Press; Rose, Richard - ur. (2000:358-373), *International Encyclopedia of Elections*. London: Macmillan; Nohlen/Grotz/Hartmann - ur. (2001), *Elections in Asia and the Pacific - A Data Handbook*, Sv. I-II. Oxford: Oxford University Press. / Navedeno prema: M. Kasapović, *Izborni leksikon*, (2003:357-359), Zagreb, *Politička kultura*, Nakladno-istraživački zavod.

## Segmentirani izborni sistemi u svijetu 2000.

ZEMLJA	Broj direktnih mandata	Broj mandata po listama	Oblik kandidature	Nivo raspodjele mandata	Metoda raspodjele mandata
AZERBEJDŽAN	100	25	✓ Pojedinačno ✓ Zatvorene liste	✓ Jednomandatni okrug ✓ Država	✓ Apsolutna većina; uži izbori ✓ Hareova kvota i najveći ostatak; izborni prag 8%
FILIPINI	206	52	✓ Pojedinačno ✓ Zatvorene liste	✓ Jednomandatni okrug ✓ Država	✓ Relativna većina ✓ Izborni prag 2% glasova; stranka može osvojiti najviše 3 mandata
GRUZIJA	85	150	✓ Pojedinačno ✓ Zatvorene liste	✓ Jednomandatni okrug ✓ Višemandatni okruzi ✓ Država	✓ Apsolutna većina; relativna većina među kandidatima s više od 33% glasova u 1. krugu ✓ Hareova kvota; izborni prag 5% nacionalnih glasova D'Hondt-ova metoda za ostatak glasova
GVINEJA	38	76	✓ Pojedinačno ✓ Zatvorene liste	✓ Jednomandatni okrug ✓ Država	✓ Relativna većina ✓ Hareova kvota i najveći ostatak
JAPAN	300	200	✓ Pojedinačno ✓ Zatvorene liste	✓ Jednomandatni okrug ✓ Višemandatni okrug	✓ Relativna većina ✓ D'Hondt-ova metoda
JERMEIJA	150	40	✓ Pojedinačno ✓ Zatvorene liste	✓ Jednomandatni okrug ✓ Država	✓ Apsolutna većina ako se takmiče 1 ili 2 kandidata; 25% glasova ako se takmiče više od 2 kandidata ✓ Hare-Niemeyerova metoda; izborni prag 5%
JUŽNA KOREJA	253	46	✓ Pojedinačno ✓ Zatvorene liste	✓ Jednomandatni okrug ✓ Država	✓ Relativna većina ✓ Hareova kvota i najveći ostatak; izborni prag 5% glasova ili 5 direktnih mandata
LITVANIJA	71	70	✓ Pojedinačno ✓ Zatvorene neblokiranje liste	✓ Jednomandatni okrug ✓ Država	✓ Apsolutna većina; uži izbori ✓ Hareova kvota i najveći ostatak; izborni prag 5% za stranke i 7% za koalicije
MEKSIKO	300	200	✓ Pojedinačno ✓ Zatvorene liste	✓ Jednomandatni okrug ✓ Država	✓ Relativna većina ✓ Hareova kvota i najveći ostatak; izborni prag 2%
RUSIJA	225	225	✓ Pojedinačno ✓ Zatvorene liste	✓ Jednomandatni okrug ✓ Država	✓ Relativna većina ✓ Hareova kvota i najveći ostatak; izborni prag 5%
UKRAJINA	225	225	✓ Pojedinačno ✓ Zatvorene liste	✓ Jednomandatni okrug ✓ Država	✓ Relativna većina ✓ Hareova kvota i najveći ostatak; izborni prag 4%

Izvori: Sugart/Wattenberg - ur. (2001), *Mixed - Member Electoral Systems - The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press; Rose, Richard - ur. (2000:358-373), *International Encyclopedia of Elections*. London: Macmillan; Nohlen/Grotz/Hartmann - ur. (2001), *Elections in Asia and the Pacific - A Data Handbook*, Sv. I-II. Oxford: Oxford University Press. Nohlen/Grotz/Hartmann - ur. (2001), *Elections in Asia and the Pacific - A Data Handbook*, Sv. I-II. Oxford: Oxford University Press./ Navedeno prema: M. Kasapović, *Izborni leksikon*, (2003:333), Zagreb, *Politička kultura*, Nakladno-istraživački zavod.

## Proporcionalni izborni sistemi u svijetu 2000.

ZEMLJA	Izborni sistem	Oblik kandidature	Oblik glasanja	Nivo raspodjele mandata	Metoda raspodjele mandata
ALŽIR	PR - višemandatni okruzi	Zatvorena lista	1 glas	Izborni okrug	Hareova kvota i najveći ostatak; izborni prag 5% nacionalnih glasova
ANGOLA	PR - višemandatni okruzi	Zatvorena lista	1 glas	✓ Izborni okrug ✓ Država	✓ D'Hondtova metoda ✓ Hareova kvota i najveći ostatak
ARGENTINA	PR - višemandatni okruzi	Zatvorena lista	1 glas	Izborni okrug	D'Hondtova metoda; izborni prag 3% u izbornom okrugu
AUSTRIJA	PR - višemandatni okruzi	Zatvorena, neblokirana lista	Preferencijalno (1 glas)	✓ Izborni okrug ✓ /Regija za neraspoređene mandate/	✓ Hareova kvota i najveći ostatak; izborni prag 4% nacionalnih glasova ✓ D'Hondtova metoda
BELGIJA	PR - višemandatni okruzi	Zatvorena, neblokirana lista	✓ 1 glas ✓ /Moguće i preferencijalno/	✓ Izborni okrug ✓ /Provincija za neraspoređene mandate/	✓ Hareova kvota ✓ D'Hondtova metoda
BENIN	PR - višemandatni okruzi	Zatvorena lista	1 glas	Izborni okrug	✓ Hareova kvota i najveći prosjek
BOSNA I HERCEGOVINA	PR - višemandatni okruzi	Zatvorena lista	1 glas	✓ Izborni okrug ✓ /Država za kompenzacijska mjesta/	✓ Saint-Laguëova metoda; izborni prag 5% u izbornom okrugu ✓ Saint-Laguëova metoda
BRAZIL	PR - višemandatni okruzi	Zatvorena, neblokirana lista	Preferencijalno (1 glas)	Izborni okrug	✓ Hareova kvota i najveći prosjek
BUGARSKA	PR - višemandatni okruzi	Zatvorena lista	1 glas	Država	D'Hondtova metoda; izborni prag 4% nacionalnih glasova
CRNA GORA	Čisti PR	Modifikovana zatvorena lista	1 glas	✓ Država ✓ /Posebna biračka mjesta .../	✓ D'Hondtova metoda; izborni prag 3% nacionalnih glasova ✓ D'Hondtova metoda; izborni prag 3% na posebnim biračkim mjestima
ČEŠKA	PR - višemandatni okruzi	Zatvorena, neblokirana lista	Preferencijalno	✓ Izborni okrug ✓ Država	✓ Droopova kvota; izborni prag 5% za stranku., 7% za dvočlanu, 9% za tročlanu, 11% za četvoročlanu koaliciju ✓ Droopova kvota i najveći ostatak za neraspoređene mandate u izbornim okruzima
DANSKA	Kompenzacijski u višemandatnim okruzima	Zatvorena, neblokirana lista	Preferencijalno (1 glas)	Izborni okrug	Modifikovana Saint-Laguëova metoda
DOMINIKANSKA REPUBLIKA	PR - višemandatni okruzi	Zatvorena lista	1 glas	Izborni okrug	D'Hondtova metoda
ESTONIJA	PR - višemandatni okruzi	✓ Zatvorena, neblokirana lista ✓ Zatvorena nacionalna lista	Preferencijalno (1 glas)	✓ Izborni okrug ✓ Država	✓ Hareova kvota (prvo za kandidate, potom za liste) ✓ D'Hondtova metoda za neraspoređene mandate; izborni prag 3%
FINSKA	PR - višemandatni okruzi	Zatvorena, neblokirana lista	Preferencijalno (1 glas)	Izborni okrug	D'Hondtova metoda
GRČKA	✓ PR - višemandatni okruzi ✓ Dodatna nacionalna lista	✓ Zatvorena, neblokirana lista ✓ Zatvorena lista	Preferencijalno (1 - 5 glasova)	✓ Izborni okrug ✓ Regionalni okruzi ✓ Država	✓ Droopova kvota u izbornim okruzima ✓ Hareova kvota u regionalnim okruzima ✓ Hareova kvota i najveći ostatak; izborni prag 3%
GVAJANA	Čisti PR	Zatvorena lista	1 glas	Država	Hareova kvota i najveći ostatak
GVATEMALA	✓ PR - višemandatni okruzi ✓ Dodatna nacionalna lista	✓ Zatvorena lista ✓ Zatvorena lista	✓ 1 glas ✓ 1 glas	✓ Izborni okrug ✓ Država	✓ D'Hondtova metoda ✓ D'Hondtova metoda
HOLANDIJA	Čisti PR	Zatvorena lista	1 glas	Država	D'Hondtova metoda, izborni prag 0.67%

ZEMLJA	Izborni sistem	Oblik kandidature	Oblik glasanja	Nivo raspodjele mandata	Metoda raspodjele mandata
HONDURAS	PR - višemandatni okruzi	Zatvorena lista	1 glas	Izborni okrug	Hareova kvota i najveći ostatak
HRVATSKA	PR - višemandatni okruzi	Zatvorena lista	1 glas	Izborni okrug	D'Hondtova metoda
INDONEZIJA	PR - višemandatni okruzi	Zatvorena lista	1 glas	Izborni okrug	Hareova kvota i najveći ostatak
IRSKA	Pojedinačno prenosivi glas	Zatvorena, neblokirana lista	Preferencijalno	Izborni okrug	Droopova kvota
ISLAND	PR - višemandatni okruzi	Zatvorena lista	1 glas	✓ Izborni okrug ✓ Država	✓ Hareova kvota i najveći ostatak; izborni prag u okrugu 2/3 Hareove kvote ✓ D'Hondtova metoda za neraspoređene mandate
IZRAEL	Čisti PR	Zatvorena lista	1 glas	Država	D'Hondtova metoda; izborni prag 1.5%
JUŽNOAFRIČKA REPUBLIKA	Čisti PR	Zatvorena lista	1 glas	Država	Droopova kvota i najveći ostatak
KOLUMBIJA	PR - višemandatni okruzi	Zatvorena, neblokirana lista	Preferencijalno	Izborni okrug	Hareova kvota i najveći ostatak
KOSTARIKA	PR - višemandatni okruzi	Zatvorena lista	1 glas	Izborni okrug	Hareova kvota i najveći ostatak
LATVIJA	PR - višemandatni okruzi	Zatvorena, neblokirana lista	Preferencijalno (1 glas)	Izborni okrug	Saint-Laguëova metoda; izborni prag 5% nacionalnih glasova
LIBERIJA	Čisti PR	Zatvorena lista	1 glas	Država	Hareova kvota i najveći ostatak; izborni prag 1.56%
LUKSEMBURG	PR - višemandatni okruzi	Otvorena lista	Preferencijalno (s više glasova)	Izborni okrug	Droopova kvota i najveći prosjek
MAKEDONIJA	PR - višemandatni okruzi	Zatvorena lista	1 glas	Izborni okrug	D'Hondtova metoda
MALTA	Pojedinačno prenosivi glas	Zatvorena, neblokirana lista	Preferencijalno (1 glas)	Izborni okrug	Droopova kvota
MOLDAVIJA	Čisti PR	Zatvorena lista	1 glas	Država	D'Hondtova metoda izborni prag 4%
MOZAMBIK	PR - višemandatni okruzi	Zatvorena lista Zatvorena lista	1 glas	Izborni okrug	D'Hondtova metoda izborni prag 5%
NAMIBIJA	Čisti PR	Zatvorena lista	1 glas	Država	Hareova kvota i najveći ostatak
NIKARAGVA	✓ PR - višemandatni okruzi ✓ Dodatna nacionalna lista	✓ Zatvorena lista ✓ Zatvorena lista	✓ 1 glas ✓ 1 glas	✓ Izborni okrug ✓ Država	✓ Hareova kvota; kvotni postupak: zbir preostalih glasova dijeli se brojem nepodijeljenih mandata ✓ Hareova kvota; kvotni postupak: prosjek 4 regionalne izborne kvote
NORVEŠKA	Kompenzacijski u višemandatnim okruzima	Zatvorena lista	1 glas	✓ Izborni okrug ✓ Država	✓ Modifikovana Saint-Laguëova metoda ✓ Metoda najvećeg kvocijenta; izborni prag 4% nacionalnih glasova
NOVI ZELAND	Personalizovani PR	✓ Pojedinačni kandidati ✓ Zatvorena lista	2 glasa	✓ Jednomandatni okruzi ✓ Država	✓ Relativna većina ✓ Saint-Laguëova metoda; izborni prag 5% nacionalnih glasova
NJEMAČKA	Personalizovani PR	✓ Pojedinačni kandidati ✓ Zatvorena lista	2 glasa	✓ Jednomandatni okruzi ✓ Država	✓ Relativna većina ✓ Hare-Nimmeyerova metoda; izborni prag 5% ili tri direktna mandata
PARAGVAJ	PR - višemandatni okruzi	Zatvorena lista	1 glas	Izborni okrug	D'Hondtova metoda
PERU	Čisti PR	Zatvorena, neblokirana lista	Preferencijalno (2 glasa)	Država	D'Hondtova metoda
POLJSKA	✓ PR - višemandatni okruzi ✓ Dodatna nacionalna lista	✓ Zatvorena, neblokirana lista ✓ Zatvorena lista	✓ Preferencijalno ✓ Preferencijalno	✓ Izborni okrug ✓ Država	✓ D'Hondtova metoda; izborni prag 5% nacionalnih glasova za stranke i 8% za koalicije ✓ D'Hondtova metoda; izborni prag 7%



ZEMLJA	Izborni sistem	Oblik kandidature	Oblik glasanja	Nivo raspodjele mandata	Metoda raspodjele mantada
PORTUGALIJA	PR - višemandatni okruzi	Zatvorena lista	1 glas	Izborni okrug	D'Hondtova metoda
RUMUNIJA	PR - višemandatni okruzi	Zatvorena lista	1 glas	✓ Izborni okrug ✓ Država	✓ Hareova kvota; izborni prag 5% nacionalnih glasova za stranke i 8% za koalicije ✓ D'Hondtova metoda za neraspoređene mandate
SALVADOR	PR - višemandatni okruzi	Zatvorena lista	1 glas	Država	Hareova kvota i najveći ostatak
SENEGAL	✓ PR - višemandatni okruzi ✓ Dodatna nacionalna lista	✓ Zatvorena lista ✓ Zatvorena lista	✓ 1 glas ✓ 1 glas	✓ Izborni okrug ✓ Država	✓ Hareova kvota i najveći ostatak ✓ Hareova kvota i najveći ostatak
SIJERA LEONE	Čisti PR	Zatvorena lista	1 glas	Država	Hareova kvota i najveći ostatak; izborni prag 5%
SLOVAČKA	Jedan nacionalni okrug	Zatvorena, neblokirana lista	Preferencijalno (do 4 glasa)	Država	Droopova kvota i najveći ostatak
SLOVENIJA	PR - višemandatni okruzi	Zatvorena, neblokirana lista	Preferencijalno (1 glas)	Izborni okrug	Hareova kvota; D'Hondtova metoda za neraspoređene mandate; izborni prag 3 mandata u okruzima
ŠRI LANKA	PR - višemandatni okruzi	Zatvorena, neblokirana lista	Preferencijalno (3 glasa)	Izborni okrug	Hareova kvota i najveći ostatak; izborni prag 5%
ŠPANIJA	PR - višemandatni okruzi	Zatvorena lista	1 glas	Izborni okrug	D'Hondtova metoda; izborni prag 3% u okrugu
ŠVEDSKA	Kompenzacijski u višemandatnim okruzima	Zatvorena, neblokirana lista	Preferencijalno (1 glas)	✓ Izborni okrug ✓ Država	✓ Modifikovana Saint-Laguëova metoda ✓ Modifikovana Saint-Laguëova metoda; izborni prag 4% nacionalnih glasova ili 12% u jednomandatnom okrugu
ŠVAJCARSKA	PR - višemandatni okruzi	Otvorena lista	Preferencijalno (s više glasova)	Izborni okrug	Droopovova kvota i metoda najvećeg broja
TURSKA	PR - višemandatni okruzi	Zatvorena lista	1 glas	Izborni okrug	D'Hondtova metoda; izborni prag 10% nacionalnih glasova
URUGVAJ	Čisti PR	Zatvorena, neblokirana lista	1 glas	Država	D'Hondtova metoda
VENECUELA	Personalizovani PR	✓ Pojedinačni kandidati ✓ Zatvorena lista	2 glasa	✓ Jednomandatni okruzi ✓ Višemandatni okruzi	✓ Relativna većina ✓ D'Hondtova metoda

Izvori: LeDuc/Niemi/Norris - ur. (1966:13-15), *Comparing Democracies - Election and Voting in Global Perspective*. London: Sage; Cox, Gary W. (1997:280-302), *Making Votes Count - Strategic Coordination in the World's Electoral System*. Cambridge: Cambridge University Press; Nohlen/Krennerich/Thibaut - ur. (1999), *Elections in Afrika - A Data Handbook*. New York: Oxford University Press; Rose, Richard - ur. (2000:358-373), *International Encyclopedia of Elections*. London: Macmillan; Nohlen/Grotz/Hartmann - ur. (2001), *Elections in Asia and the Pacific - A Data Handbook*, Sv. I-II. Oxford: Oxford University Press; / Navedeno prema: M. Kasapović, *Izborni leksikon*, (2003:357-359), Zagreb, *Politička kultura*, Nakladno-istraživački zavod./ dopune Kasapović (2003); Pavićević (2004)



# IZBORNI SISTEMI

11



## 11. LITERATURA - KORIŠĆENA I ŠIRA -

- ALMOND, A. G; PAUEL, JR. G. B; DALTON, A. R; STROM, K., *Komparativna politika danas – Svjetski pregled*, FPN UCG i CEDEM Podgorica, Podgorica 2009.
- ANTOLJAK, D. Š., *Politički sistem Sjedinjenih američkih država - temelji i oblici*, Sveučilišna naklada Liber, Fakultet političkih nauka Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1983.
- ANTOLJAK, D. Š., *Sistem proporcionalne reprezentacije*, „Naše teme“, Zagreb, 1990., No 6, str. 1256 - 1276.
- ANTOLJAK, D. Š., *Izborni sistem Finske*, „Politička misao“, Zagreb, 1990. No 2, str. 51 - 62.
- AUSTEN, S. D. - BANKS, J., *Monotonicity in Electoral Systems*, American political Science Review Vol. 85, No 2, june 1991.
- BAKER, B. D., *Political Quotations - A Collection of Notable Sayings on Politics from Antiquity through 1989*, Gale Research Inc., Detroit, 1990.
- BEYME, V. K., *Suvremene političke teorije*, „Stvarnost“, Zagreb, 1977.
- BERGHE, G. V. D., *Political Rights for European Citizens*, Robert Hartnoll Ltd. Bodmin, Cornwall, 1982.
- BOBIO, N., *Budućnost demokratije - Odbrana pravila igre*, „Filip Višnjić“, Beograd, 1990.
- BOBIO, N., *Država, vladavina, društvo / za opštu teoriju politike/*, CID, Podgorica - Izdavački centar Cetinje, 1995.
- BOGDANOR, V. - BATLER, D., *Democracy and Elections - Electoral Systems and Their Political Consequences*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.
- BOT, A., *Election laws and Practices - Political Rights*, Greenwood Press, New York, Westport, Connecticut, London 1990.
- BRAMS, J. S. - FISBURN, C. P., *Approval Voting*, American Political Science Review, Vol. 72, 1978.
- CALVERT, P., *An Introduction to Comparative Politics*, T.J. Press Ltd, Padstow, 1993.
- CAMPBELL, P., *Verification de Pouvoirs in the french National Assembly*, Political Studies, Vol. I, 1953/1.
- CONDORCET, *O napretku ~ O izborima i drugi spisi*, „Politička kultura“, Nakladno-istraživački zavod, Zagreb, 2001.
- COX, W. G., *Strategic Electoral Choice in Multi-Member Districts: Approval Voting in Practice*, American Journal of Political Science, V 28, No 4, November 1984., p. 722-738.
- COX, W. G. - NIOU, E., *Seat Bonuses under the Single Nontransferable Vote System - Evidence from Japan and Taiwan*, Comparative Politics, January, 1994. p. 221-236.
- CREWE, I., *Electoral Participation*, u: *Democracy at the Polls - A comparative Study of Competitive National Elections*, Washington, D.C., and London, 1981.
- CROZIER, M. - HUNTINGTON, S. - WATANUKI, J., *Kriza demokracije i participacija - Izvještaj trilatralnoj komisiji o mogućnosti vladanja demokratskim društvima*, „Globus“, Zagreb, 1982.
- ČULINOVIĆ, F., *Državnopravna historija jugoslavenskih zemalja XIX. i XX. vijeka*, knjiga II., „Školska knjiga“, Zagreb, 1959.
- ČULINOVIĆ, F., *Jugoslavija između dva rata*, knjiga I i II, JAZU, Zagreb, 1961.
- DAL, A. R., *Uvod u ekonomsku demokratiju*, Savremena administracija, Beograd, 1993.
- DAL, A. R., *Problemi pluralističke demokratije*, BIGZ, Beograd, 1994.
- DAL, A. R., *Demokratija i njeni kritičari*, CID – Podgorica, 1999.
- DARENDORF, R., *Kulturni pesimizam, vs. nada u napredak: jedno nužno razgraničenje*, „Gledišta“, Beograd, 1982., No 9/12, str.110-123.
- DIMITRIJEVIĆ, N., *Nemački parlamentarizam*, „Arhiv za pravne i društvene nauke“, Beograd, 1992., No 1
- DIVERŽE, M., *Uvod u politiku*, „Savremena administracija“, Beograd, 1966.
- DJANKOVIĆ, D., *Dvostranački sistem u SAD*, „Politička misao“, Zagreb, 1964., No 3
- DRAGNIĆ, A., *Razvoj parlamentarizma u Srbiji u XIX veku*, „Dečje novine“, G.Milanovac, 1989.
- DUVERGER, M., *Janus dva lica zapada*, „Globus“,



- Zagreb, 1980., naziv originala: *Modern Democracies by Maurice Duverger* DUMMET, M., *Voting Procedures*, Clarendon Press - Oxford, 1984.
- DORĐEVIĆ, J., *Ustavno pravo*, „Savremena administracija“, Beograd, 1972.
- DORĐEVIĆ, J., *Politički sistem - prilog nauci o čoveku i samoupravljanju*, „Privredni pregled“, Beograd, 1973.
- FIRA, A., *Ustavno pravo Republike Srbije i Republike Crne Gore*, u: *Enciklopedija ustavnog prava bivših jugoslovenskih zemalja (II tom)*, Agencija „Mir“, Novi Sad, 1995.
- FUKUJAMA, F., *Kraj istorije i poslednji čovek*, „CID“, Podgorica, 1997.
- GREENBERG, J. - SHEPSLE, K., *The Effect of Electoral Rewards in Multiparty Competition With Entry*, *American Political Science Review*, Vol. 81, No 2, june 1987.
- GRDEŠIĆ, I., *Funkcionalna analiza izbornih procesa*, „Naše teme“, Zagreb, 1987., No 6/7
- GRDEŠIĆ, I., *Izborne odrednice*, „Politička misao“, Zagreb, 1990., No 2
- GOATI, V., *Funkcije izbora*, u: *Izbori u uslovima višestranačkog sistema*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 1990.
- GOATI, V., *Jugoslavija na prekretnici - od monizma do građanskog rata*, Jugoslovenski institut za novinarstvo, Beograd, 1991.
- GOATI, V., *Teorijsko-hipotetički okvir istraživanja prvih višestranačkih izbora u Srbiji*, u: *Od izbornih rituala do slobodnih izbora*, Institut društvenih nauka, Centar za politikološka istraživanja i javno mnjenje, Beograd, 1991.
- GOATI, V., *Političke stranke i parlament u Srbiji*, „Arhiv za pravne i društvene nauke“, Beograd, 1992., No 3/4, str. 543-551.
- GOATI, V., *Sociološko-politikološko značenje izbora*, u: „Izbori u Srbiji 1990. i 1992.“, „Gledišta“, Beograd, No 1/6, 1992.
- GOATI, V., *Stabilizacija demokratije ili povratak monizmu - Treća Jugoslavija sredinom devedesetih*, „Unireks“, Podgorica, 1996.
- HABERMAS, J., *Javno mnjenje - istraživanje u oblasti jedne kategorije građanskog društva*, „Kultura“, Beograd, 1969.
- International IDEA – Priručnik za oblikovanje izbornog sistema**, (Međunarodni institut za demokratiju i izbornu asistenciju, Stocholn, 1997; Fondacija za demokratiju u Bosni i Hercegovini, Rabic, Sarajevo, 1999.
- JONES, P., M., *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, The University of Notre Dame Press, Chicago, 1996.
- JOVANOVIĆ, SL., *O državi, osnovi jedne pravne teorije*, *Sabrana dela*, BIGZ, Beograd, 1990.
- JOVANOVIĆ, M., *Većinski i srazmerni izborni sistem - za i protiv*, u: *Izbori u Srbiji 1990. i 1992.*, „Gledišta“, Beograd, januar - decembar, 1992. No 1/6
- JOVANOVIĆ, M. - PAVIĆEVIĆ, V., *Izbori u SR Jugoslaviji za odbornike opštinskih i gradskih skupština u decembru 1992.*, „Jugoslovenski pregled“, Beograd, 1993., No 3
- JOVANOVIĆ, M., *Oblikovanje izborne demokratije- poljska, Mađarska, Češka, Slovačka, Bugarska, Rumunija, Rusija, Ukrajina*, Institut za političke studije, Beograd i Službeni list SCG, Beograd, Beograd, 2006.
- JOVIČIĆ, M., *Veliki ustavni sistemi - elementi za jedno uporedno ustavno pravo*, IRO „Svetozar Marković“ - Beograd, Beograd, 1984.
- KASAPOVIĆ, M., *Izborni i stranački sustav Republike Hrvatske*, „Alinea“, Zagreb 1993.
- KASAPOVIĆ, M., *Izborni leksikon*, Politička kultura, NIZ, Zagreb, 2003.
- KIRKPATRICK, J. J., *Democratic Elections, Democratic Government, and Democratic Theory*, u: *Democracy at the Polls, a Comparative Study of Competitive National Elections*, Washington D. S. 1981.
- KOMAR, O., *Politički sistem Crne Gore – Osnovne odrednice za razumijevanje sistema*, „Politički život“, Fakultet političkih nauka Beograd, „Službeni glasnik Srbije“, Beograd, 2011.
- LAKEMAN, E., *Power to Elect: The Case for Proportional Representation*, London, Heinemann, 1982.
- LARDEYRET, G., *The Problem Whit PR*, *Journal of Democracy*, 1991., II, No 3
- LASKI, H., *Politička gramatika*, IKP „Geca Kon“, Beograd, 1934.
- LASKI, H., *Sloboda u modernoj državi*, „Radnička štampa“, Beograd, 1985.
- LEISERSON, A., *Parties and Politics*, New York, 1958, p. 65-70, u: Pulišević, S., *Političke stranke kao faktor suvremenog političkog sistema*, „Naprijed“, Zagreb, 1971.
- LEVINZON-MORUS, R., *Novac u politici*, „Kosmos“, Beograd, 1934.

- LIJPHART, A., *The Feld of Electoral Systems Research: A Critical Survey, Electoral Studies*, 1985., IV, 1
- LIJPHART, A., *The political Consequences of Electoral Laws, 1945-85*, American Political Science Review, Vol. 84, No 2, june 1990.
- LIJPHART, A., *Constitucional Choices for New Democracies*, Journal of Democracy, 1991. No 1, p. 72 - 84
- LIJPHART, A., *Duble - Checking the Evidence*, Journal of Democracy, 1991. II, No 3, p. 42 - 48
- LIJPHART, A., *Demokracija u pluralnim društvima*, „Globus“ - „Školska knjiga“, Zagreb, 1992.
- LIJPHART, A., *Electoral Systems and Party Systems, A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*. Oxford University Press Inc., New York, 1994.
- LIPSET, S. M., *Politički čovek*, „Rad“, Beograd, 1969
- LOEWENSTEIN, K., *O pojmu parlamentarizma*, „Kulturni radnik“, Zagreb, 1990., No 3
- LOVO, F., *Velike savremene demokratije*, Izdavačka knjižarnica Z.Stojanovića, Sremski Karlovci – Novi Sad, 1999.
- LUKIĆ, R., *Političke stranke*, „Naučna knjiga“, Beograd, 1966.
- MANNHEIM, K., *Eseji o sociologiji kulture*, „Stvarnost“, Zagreb, 1979.
- MARIE JEAN ANTONIE-NICOLAS CARITAT MARQUIS DE CONDORCET, *Nacrt povijesnog prikaza napretka ljudskog duha – O izborima i drugi spisi*, Politička kultura, NIZ, Zagreb, 2001.
- MATIĆ, M., *Političko predstavljanje*, „Radnička štampa“, Beograd, 1974.
- MATIĆ, M., *Liberalizam, populizam i demokratija - tri eseja iz političke teorije*, Institut za političke studije, Beograd, 1992.
- MATIĆ, M., *Izborni sistemi i izborna tehnika*, u: *Enciklopedija političke kulture*, „Savremena administracija“, Beograd, 1993.
- MILL, J. St., *Razmatranja o predstavničkoj vladavini*, Izabrani politički spisi (II), Fakultet političkih nauka - Informator, Zagreb, 1989.
- MILNER, H., *Electoral Systems, Integrated Institutions and Turnout in Local Elections: Canada in Comparative Perspective*, Canadian Journal of Political Science / revue canadienne de science politique, XXX:1, 1997.
- MIHAILOVIĆ, S., *Prilog analizi odrednica izbornog ponašanja*, u: „Izbori u Srbiji 1990. i 1992.“, „Gledišta“, Beograd, No 1/6, 1992.
- MIHAILOVIĆ, S. - MILOSAVLJEVIĆ, B. - PAVIĆEVIĆ, V., *Predizborna aktivnost (izborna kampanja)*, u: *Rezultati parlamentarnih i predsjedničkih izbora u decembru 1992.*, „Jugoslovenski pregled“, Beograd, 1993., No 1
- NOHLEN, D., *Izorno pravo i stranački sustav*, „Školska knjiga“, Zagreb, 1992.
- NOHLEN, D., *Većinski izbori i razmjerni izbori*, pogl. 5 iz djela *Wahlrecht und Parteiensystem*, 1990., prevod M. Kasapović, „Politička misao“, Zagreb, 1990., No 4
- OFFE, C. - PREUSS, U. K., *Mogu li demokratske institucije djelotvorno iskoristiti moralne vrijednosti*, „Politička misao“, Zagreb, 1989., No 4
- PAJVANČIĆ, M., *Izorno zakonodavstvo*, u: *Izbori u Srbiji 1990. i 1992.*, „Gledišta“, Beograd, januar - decembar, 1992. No 1/6
- PAJVANČIĆ, M., *Izbori - pravila i proračuni*, „Naša Borba“, Novi Sad, 1997.
- PAJVANČIĆ, M., *Uvod u izborne sisteme*, Odbor za građansku inicijativu, Niš, 2000.
- PAVIĆEVIĆ, V., *Delegatski izborni sistem - normativno i stvarno: iskustva u SR Crnoj Gori 1974 - 1982*“, magistarski rad, Univerzitet u Beogradu, Pravni fakultet, Beograd, 1986.
- PAVIĆEVIĆ, V., *Izborni sistem i izbori u Crnoj Gori 1990-1996*, CID, Podgorica 1997.
- PAVIĆEVIĆ, V., *Distributivni činioci izbornog sistema na primeru izbora u Crnoj Gori 1990-2001*, CeSID, Beograd, 2002.
- PAVIĆEVIĆ, V., & GOATI, V., *Reforma izbornog sistema Crne Gore*, Mreža NVO „Akcija“, Podgorica, 2002.
- PAVIĆEVIĆ, V. i KOMAR, O., *Pravni okvir održavanja referenduma o državno-pravnom statusu Crne Gore*, str. 21-33, u: *Referendum u Crnoj Gori 2006. godine*, Centar za monitoring izbora (CEMI) Podgorica, Podgorica, 2006.
- PAVIĆEVIĆ, V., DARMANOVIĆ, S., KOMAR, O. i VUJOVIĆ, Z., *Izbori i izorno zakonodavstvo u Crnoj Gori – 1990/2006*, (drugo, dopunjeno izdanje) Centar za monitoring izbora (CEMI) Podgorica, str. 13-82; Podgorica, 2007.
- PETROVIĆ, M., *Nastanak, razvitak i kriza parlamenta i parlamentarizma*, „Arhiv za pravne i društvene nauke“, Beograd, 1992., No 1.

- PETROVIĆ, M.**, *Parlamentarni sistem protiv cezari-  
stičkog prezidencijalizma (cezaropopulizma)*, u:  
*Postkomunizam i vlast - Dileme i perspektive u  
razvoju organizacije vlasti u postkomunističkim  
zemljama sa posebnim osvrtom na SR Jugoslavi-  
ju*, Jugoslovensko udruženje za političke nauke  
- Fakultet političkih nauka, Beograd, 1996.
- PLAMENAC, J. S.**, *Političke stranke i naš državni  
život*, Štamparija „Obod“ A. Rajnvajna, Ceti-  
nje, 1914.
- PODGORAC, T. I.**, *Izborni sistem u Poljskoj*, u:  
*Izbori u uslovima višestranačkog sistema*, Institut  
za kriminološka i sociološka istraživanja, Beo-  
grad, 1990.
- PODUNAVAC, M.**, *Izbori u difuznom društvu*, u  
„Izbori u Srbiji 1990. i 1992.“, „Gledišta“, Beo-  
grad, No 1/6, 1992.
- PRODANOVIĆ, D.**, *Izbori za centralna predstavn-  
nička tela, - komparativna studija* - Institut  
društvenih nauka Beograd, Centar za istraži-  
vanje društvenih odnosa, Beograd, 1968.
- PRODANOVIĆ, D.**, *Imperativni i slobodni man-  
dat članova predstavničkih tela*, „Svjetlost“, Sa-  
rajevo, 1979.
- PRODANOVIĆ, D.**, *Izborni sistemi*, u: *Uparedni  
politički sistemi*, „Savremena administracija“,  
Beograd, 1983.
- RAE, W. D.**, *Political Consequences of Electoral  
Laws*, London, New Haven, 1971.
- RAŠIĆ-MIHAILOVIĆ, K.**, *Sistem i način izbora  
za predstavnička tela u Kraljevini Srba, Hrvata  
i Slovenaca i Kraljevini Jugoslaviji*, „Anali prav-  
nog fakulteta“, Beograd, 1990., No 6
- RIKER, H. W.**, *The Two-party System and  
Duverger's Law: An Essay on the History of Po-  
litical Coience*, American political Science Re-  
view, Vol. 76, 1982.
- RIKER, H. W.**, *Dvopartijski sitem i institucije koje  
ga podupiru*, prevod iz studije *Democracy in  
the United States*, The Macmillan Co., New  
York, 1953, p. 90-95; 113-119, u: Pulišević S.,  
*Političke stranke kao faktor suvremenog politič-  
kog sistema*, „Naprijed“, Zagreb, 1971.
- RODIN, S.**, *Evropski parlament-izbor, nadležno-  
sti i metode rada*, „Politička misao“, Zagreb,  
1990. No 2
- RODIN, D.**, *Četiri moćna protivnika liberalne demo-  
kracije*, „Politička misao“, Zagreb, 1990. No 3
- ROSE, R.**, *Elections and Electoral Systems: Cho-  
ices and Alternatives*, u: Bogdanor V. - Batler  
D., *Democracy and Elections: Electoral Systems  
and Their Political Consequeces*, Cambridge,  
Cambridge University Press, 1983.
- ROSKIN, G. M.**, *The Emerging Party Systems of Cen-  
tral and Eastern Europe*, u: „Democracy in the  
1990s“, A Special Number of GLOBAL ISSUES  
IN TRANSITION, No 6, January 1994.,
- SARTORI, G.**, *The Theory of Democracy Revisited*,  
Ghatham Hause Publishers, Inc. Chatham,  
New Jersey, 1987.
- SETON - WATSON, C.**, *Italy*, u: Bogdanor V. -  
Batler D., *Democracy and Elections: Electoral  
Systems and Their Political Consequeces*, Cam-  
bridge, Cambridge University Press, 1983.
- SCHUMPETER, J. A.**, *Kapitalizam, socijalizam i  
demokracija*, „Globus“, Zagreb, 1981.
- SOKOL, S.**, *Sustav parlamentarne vlade kao ustavni  
model i društvena zbilja*, „Zbornik Pravnog fa-  
kulteta u Zagrebu“, Zagreb, 1972., No 4
- STANOVČIĆ, V.**, *Modaliteti legitimiranja vlada i  
režima*, „Naše teme“, Zagreb, 1986, No 11-12.
- STEFANOVIĆ, J.**, *Verifikacija političkih izbora i  
njen pravni karakter*, „Policija“, Beograd, 1927,  
No 5/6 (str. 193 - 203), 7/8 (str. 238 - 247), 9/10  
(str. 332 - 342)
- STEFANOVIĆ, J.**, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije  
i komparativno*, Nakladni zavod Hrvatske, Za-  
greb, 1950.
- TAAGEPERA, R. - SHUGART, M. S.**, *Seats & Vo-  
tes - The Effects and Determinants of Electoral  
Systems*, Yale University Press - New Haven &  
London, 1989.
- TOFLER, A.**, *Treći talas*, knjiga I, „Prosveta“, Beo-  
grad, 1983.
- TOKVIL, A.**, *O demokratiji u Americi*, Izdavačka  
knjižarnica Z.Stojanovića, Sremski Karlovci -  
CID, Titograd, 1990.
- UNAMUNO, M.**, *Građanski rat i mir*, „Vreme knji-  
ge“, Beograd, 1993.
- VASOVIĆ, V.**, *Smisao i značaj izbora*, „Socijali-  
zam“, Beograd, 1973. No 12
- VASOVIĆ, V.**, *Dileme i kontroverze parlamenta-  
rizma, između parlamentarnog romantizma i  
parlamentarnog nihilizma*, „Arhiv za pravne i  
društvene nauke“, Beograd, 1992., No 1.
- VASOVIĆ, V.**, *Kad su izbori demokratski*, u: *Iz-  
bori u Srbiji 1990. i 1992.* „Gledišta“, Beograd,  
1992., No 1/6
- VASOVIĆ, V.**, *Parlamentarizam*, u: *Enciklopedija  
političke kulture*, „Savremena administracija“

- Beograd, 1993.
- VASOVIĆ, V. - GOATI, V.**, *Izbori i izborni sistemi*, IBN Centar - Beograd, NIP „Radnička štampa“ - Beograd, 1993.
- VASOVIĆ, V.**, *Dileme i problemi ustavnog i demokratskog uređivanja vlasti u „post-komunističkim“ zemljama*, „Arhiv za pravne i društvene nauke“, Beograd, 1994., No 2
- VENECIJANSKA KOMISIJA**, *Kodeks dobrog vladanja u izbornim pitanjima - smjernice i obrazloženje*, Venecija, 18-19. oktobar 2002.
- VEBER, M.**, *Privreda i društvo*, „Prosveta“, Beograd, 1976.
- VEBER, M.**, *Politika kao poziv*, u: *Kritika kolektivismu - Liberalna misao o socijalizmu*, „Filip Višnjić“, Beograd, 1988 1976.
- VJATR, J.**, *Opasnosti parlamentarizma u Poljskoj*, u: *Postkomunizam i vlast - Dileme i perspektive u razvoju organizacije vlasti u postkomunističkim zemljama sa posebnim osvrtom na SR Jugoslaviju*, Jugoslovensko udruženje za političke nauke - Fakultet političkih nauka, Beograd, 1996.
- VUJOVIĆ, D.**, *Crnogorski federalisti 1919-1929*, Crnogorska akademija nauka i umjetnosti - posebna izdanja, Titograd, 1981.
- ŠIBER, I.**, *Psihologija i društvo*, „Cekade“, Centar za kulturnu djelatnost, Zagreb, 1984.
- ŠUKOVIĆ, M. - MILOSAVLJEVIĆ, B. - PAVIĆEVIĆ, V. - MIHAJLOVIĆ, S.**, *Rezultati parlamentarnih i predsjedničkih izbora u decembru 1992.*, „Jugoslovenski pregled“, Beograd, '93., No 1
- ŠUŠNJIĆ, Đ.**, *Ribari ljudskih duša - Ideja manipulacije i manipulacije idejama*, „Mladost“, Beograd, 1976.
- WILDAVSKY, A.**, *Democracy as a Coalition of Cultures*, Magazine: Current, February, 1994.
- QUADE, L. Q.**, *PR and Democratic Statecraft*, Journal of Democracy, 1991., II, No 3.

Fotografije: <http://en.wikipedia.org>











