

УДК:  
324+342.8  
Примљено:  
**17. август 2008.**  
Прихваћено:  
**20. септембра 2008.**  
Прегледни  
чланак

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА  
POLITICAL REVIEW  
Година (XX) VII, vol=18  
Бр. 4 / 2008.  
стр. 1239-1260.

*Бојан Шево*

*Институт за политичке студије, Београд*

## ИЗБОРИ И ИЗБОРНИ СИСТЕМ

### Сажетак

*Политика, политички процес и политичке активности су општи и посебни реалитети и модели, на основу којих се изводе и посебни и појединачни модели избора и изборног система у зависности од политичког уређења државе, заједнице, у одређеном времену и на одређеном простору. Модели и реалитети политике и политичких процеса, као и избора и изборних система, обухватају статичке и динамичке чиниоце тих појава и процеса и они се истражују по моделу типског предмета процеса научног истраживања и по типском моделу предмета истраживања у политичким наукама.<sup>1)</sup>*

*Кључне речи: политички процеси, изборни системи, типски предмети, типски модели*

### УВОД

**И**збори и изборни системи су политичке појаве, понашања и активности, које се могу опазити и издвојити у односу на друге политичке појаве. Субјекти избора и изборних система су људи, различитих улога, положаја и активности. Изборне активности и понашања су регулисани уставним нормама, законским и подзаконским актима, и другим нормама, у зависности од државе, заједнице, временског и просторног фактора. Активности везане за изборе, изборни процес, изборни систем, нужно се одвијају у одређеним

1) Славомир Милосављевић-Иван Радосављевић, Основи методологије политичких наука, Службени гласник, Београд, 2000.

Драган Танчић, Концептуализација истраживања у политичким наукама, мр теза, Факултет политичких наука, Београд, 2006.

условима, у којима су основни актери људи са својим циљевима, који остварују одређене активности, при чему користе разноврсне методе и средства а ради постизања одређених резултата, ефеката и последица.

### *ИЗБОРИ И ИЗБОРНИ ПРОЦЕС*

Избори и изборни систем су саставни део политике<sup>2)</sup> и политичког процеса. Они су најшири облик непосредног политичког деловања и најмасовнијег учествовања становника - грађана једне државе, заједнице, који имају бирачко право. У оквиру политичког процеса, избори се могу научно идентификовати као посебна политичка целина, али и као део укупног политичког процеса. Избори и изборни процес се одвијају у склопу општег модела политичког процеса одређене државе, заједнице, постојећих и важећих прописа и политичких ставова политички најутицајнијих политичких субјекта. Избори су један од метода и облика политичког процеса и политичког деловања којим се осваја или задржава постојећа политичка власт. Битна својства избора и изборног процеса су постојање више фаза, где се разликују предизборна, изборна и постиборна фаза.

Избори као појава и процес, увек се јављају и остварују у одређеним друштвеним и политичким условима. Под условима схватамо скуп чинилаца чије је постојање основ за остваривање појава и манифестовање карактеристика одређене појаве – појава, у овом случају избора, тако да се може констатовати мноштво услова и њихових битних чинилаца – разноврсност, многобројност и противуречност. Тако, с једне стране, постоје нужни и довољни услови, и с друге стране – остали услови. То нам указује да до избора нужно долази у одређеним условима: друштвеним, политичким, правним, економским, информативним, комуникацијским, културним, територијално- политичким, временским и др. Избори и изборни процес се остварују понашањем одређених друштвених и политичких субјеката, разних политичких улога. У том контексту можемо издвојити субјекте који исказују захтев да се спроведу избори (свеж пример су избори за Скупштину Београда током јула 2008. г.) или субјекте који расписују изборе, субјекте који кандидују кандидате, субјекте који гласају, субјекте који обављају административно – техничке послове, субјекте који проглашавају изборне резултате,

2)

и сл. Класификација субјеката избора, може се извршити по многим критеријумима, као што су критеријуми легалности, легитимности, организованости, колективности, по политичком утицају у изборном процесу, по домицилу, и по другим критеријумима.

Субјекти – учесници избора и изборног процеса имају одређене политичке изборне циљеве, које можемо одредити као непосредне и посредне изборне циљеве. Непосредне изборне циљеве можемо дефинисати као циљеве политичких странака, појединаца или других колективитета, да се на тим или следећим изборима освоји власт, да се кандидатима који су изабрани верификује мандат, и др. Наиме, неспоран је политички циљ изборних субјеката да освоје или задрже власт не само ради владања, управљања општим пословима, већ и ради ширих циљева, као што су: задржавање или мењање постојећег политичког поретка, усмеравање и пројекција друштвеног развоја и других односа. Посредни циљеви изборних субјеката могу бити омасовљење гласача и јачање политичког утицаја, и др. Циљеви изборних субјеката могу бити и на други начин дефинисани, као што су: циљеви да се самостално освоји власт, да се кроз коалиционе споразуме задржи или освоји власт без обзира на програмске и идеолошке дијаметрално супротстављене ставове (пример коалиција ДС и СПС на изборима за Скупштину Србије у 2008. г.), циљеви којима се друштвени развој усмерава према Европској унији, европским интеграцијама, формирање јаке парламентарне опозиције и сл.

Избори и изборни процес се остварују мноштвом изборних активности, где се нужно разликују разноврсне предизборне, изборне и постизборне активности. За предизборне активности изборних субјеката, као карактеристичне, можемо издвојити: политичка процена изборних односно политичких субјеката да се у одређеном периоду одрже избори, критику изборног система и критику политичких понашања владајуће - опозиционе структуре према изборима и изборном систему, процена и планирање изборних активности, финансијских средстава, расписивање избора и сл. Предизборна фаза може трајати до расписивања избора или, све до „изборне тишине“, о чему постоје несагласности, како у политичкој теорији, тако и у политичкој пракси.

Изборне активности обухватају активности субјеката избора које се остварују после „изборне тишине“, и оне се односе на рад бирачких одбора ( отварање бирачких места, рад бирачких одбора),

излазак грађана на бирачка места и гласање, евиденција о изласку гласача, надзор над радом, пребројавање листића, приговори и жалбе, утврђивање и проглашавање резултата избора, верификовање мандата, конституисање органа и др.

Постизборне активности су активности које се обављају од стране субјеката избора по окончању изборних активности, и то, после конституисања органа од стране изабраних посланика. Ове активности можемо идентификовати као активности које се односе на неколико сегмената изборних активности: на активности којима се врши укупна анализа и оцена протеклих избора и изборног процеса од стране различитих субјеката, анализа и оцена сопствених изборних активности<sup>3)</sup>, планирање постизборних активности, као што су односи са другим политичким субјектима у постојећој политичкој ситуацији, на унутрашњем и спољњем плану, и др. Наведене активности су у основи типичне активности субјеката избора и изборног процеса, које је могуће операционализовати и на други начин.

Изборне активности, у наведеним фазама изборног процеса, остварују се применом и одређених метода и средстава изборних активности, али и методама и средствима политичког деловања, и то методама којима се делује на свест, политичку свест и на понашања и политичка понашања. Под методама и средствима изборних активности подразумевамо свеукупност метода и средстава које изборни субјекти примењују и практикују у изборном процесу. То могу бити методе и средства: легална и легитимна, нелегална-нелегитимна, позитивне- негативне, манипулативне, тоталне- партијалне, успешне- неуспешне и др.

Једна од битних изборних метода и метода политичког деловања је изборна геометрија. Изборна геометрија као изборна метода и метода политичког деловања, користи се у току изборног процеса, како би се манипулативно деловало на сам изборни процес. То су разни начини и средства, којима се изборни принципи и технике избегавају а ради обезбеђивања повољнијих изборних резултата у корист одређених политичких структура и партија. У основи, изборна геометрија се састоји у прекрајању изборних једи-

3) „Под битним одредбама политике претежно се обухватају активности државе, однос државе и друштва, управљање државом, општим интересима. Без обзира на мноштво дефиниција политике... ..политика је друштвена појава и њено значење је условљено одређењем појма друштва, друштвених односа и активности.“ Драган Танчић, Концептуализација истраживања у политичким наукама, мр теза, Факултет политичких наука, Београд, 2006. стр. 8.

ница у складу са захтевима „политичке целисходности“, тако да оне одговарају интересима заинтересованих политичких групација и странака (претежно онима који су на власти, чиме се изигравају принципи општег и једнаког изборног права, на шта је указао и Слободан Јовановић, још пре сто година.<sup>4)</sup> Изборна геометрија је метод и средство која често служи, како у ближој политичкој прошлости, тако и у савременим политичким условима, за конзервирање постојећих политичких односа, за обезбеђење одређених гласова бирача, за умањивање политичког утицаја опозиционих партија, радничких и напредних политичких партија, а што се види и у напред наведеној фусноти.

Изборни резултати, ефекти и последице су веома важни чиниоци избора и изборног процеса и политичког процеса у укупности, и њих можемо идентификовати на неколико нивоа: на нивоу државе, региона, локалних заједница, политичких странака<sup>5)</sup> и других субјеката избора и изборног процеса, унутрашњем и спољнополитичком плану, и др.<sup>6)</sup>

4)

5) „Савремене странке не избацују на површину велике државнике, него велике партијске организаторе, велике демагоге и агитаторе, велике парламентарне говорнике. Савременим странкама главна је брига да победе у изборним и парламентарним борбама; оне се купе око људи који су у стању да се у тим борбама одликују; да ли ће они уз то умети и државне послове да воде, ствар је од споредног значаја за њихове странке. Затим, главна снага савремених странака лежи у њиховој организацији. Једна добро организована странка може успевати и с људима осредње способности.“ Слободан Јовановић, „О држави, основи једне правне теорије“, Геца Кон, „Београд, 1922, стр. 369

6) „Ограничавање изборних округа од великог је практичног значаја. Има држава где је оно извршено с очевидном партијском тенденцијом. На пр. у једном крају, странка а има 60 000, а странка б 40 000 бирача. Законодавац, који иде на руку странци б, подели тај крај на десет изборних округа, и то тако како ће 30.000 бирача странке а бити груписани у само три округа. Осталих седам округа ограничени су опет тако како ће 40 000 бирача странке б бити свугде у већини према осталих 30 000 бирача странке а. На тај начин, странка б, добиће седам посланика, а странка а само три и ако странка а обухвата три петине бирачког тела, а странка б, само две. Где год се виде изборни окрузи врло не једнаке величине, и где год се види да мали окрузи бирају исти, ако не и већи, број посланика као и велики, - може се сумњати да је ограничавање изборних округа извршено тенденциозно. Вештина тенденциозног ограничавања изборних округа назива се у немачким земљама «geggymandering». Посредством те вештине мањина се претвара у већину, и већина у мањину, - и добија један скроз лажан изборни систем, који је гори од ограниченог права гласа, јер ово је бар основано на једном начелу, а не на превари. У неким земљама, гласање по малим изборним окрузима нападано је, и место њега захтевано гласање по листама, поглавито с тога што су мали окрузи били тенденциозно ограничени. За изборно-окружну геометрију мали су окрузи подеснији него велики.“ Слободан Јовановић: „О држави, основи једне правне теорије“, Геца Кон, „Београд, 1922, стр. 330- 331.

## ИЗБОРНИ СИСТЕМ

Појам изборног система се на различите начине дефинише, а што је детерминисано припадношћу одређеним парадигмама и теоријско- методолошким оријентацијама. Под појмом изборни систем се „претежно схвата скуп начела, права, гаранција и техничких радњи на основу којих се утврђује и остварује учешће грађана или бирача у избору представника. Према врсти организације у којој се избори врше постоје и различити изборни системи. Изборни систем има веома велики значај у омогућавању бирачима да остваре своје право политичког учествовања и управљања у пословима одређене друштвене и политичке заједнице. То право бирача директно зависи од типа изборног система, те се слободно може истаћи као општи став, да тип и карактер изборног система одређују и могућности управљања одређеном заједницом. Питања изборног система су једна од основних питања политике, политичких процеса, демократије- недемократије. Ближа или даља политичка историја држава, заједница, даје нам многе примере деформације права и слобода избора путем недемократских изборних система.<sup>7)</sup> Милан Јовановић сматра да појам изборног система има уже и шире значење. Према ужем схватању, „изборни систем је начин на који грађани изражавају своје опредељење за поједине странке и кандидате и поступак којим се ти гласови претварају у места у парламенту. Према ширем, распрострањеном у земљама се кратком изборном традицијом, изборни систем обухвата све што се тиче изборног процеса – од изборног права до организације избора. Ужи појам је оперативнији за проучавање политичких последица које изборни системи производе, за процене око одабира типа изборног система и његову реформу. Шири појам је кориснији за упознавање свих фактора који политичким инжењерима када праве изборни систем. Како се уређује активно и пасивно бирачко право и евиденција бирача, изборни органи, кандидати, изборне јединице, изборне кампање, гласачки листићи и поступак гласања, методе претварања

7) „Победилац има право на пљачку», тј. - странка која победи на изборима, има права да сва државна звања подели између својих присталица, као што победилачка војска дели ратни плен. Ове злоупотребе страначке владе изнеле су модерне странке на тако рђав глас, да је врло мало писаца који не говоре о странкама у једном скоро сатиричном тону. Међутим, савремене су странке извршиле један велики историјски задатак који се састојао у организовању општег права гласа, - и где год је било не зависног јавног мњења да из држи под надзором, оне су се показале више корисне него штетне.“ Слободан Јовановић, „О држави, основи једне правне теорије“, Геца Кон, “, Београд, 1922, стр. 370

гласова у мандате, финансирање, заштита бирачког права – све су то елементи сваког изборног система. У различитим комбинацијама они могу потврдити, пригушити, па и елиминисати, основне карактеристике које се приписују појединим типовима изборних система.<sup>8)</sup>

### *КЛАСИФИКАЦИЈА ИЗБОРА И ИЗБОРНИХ СИСТЕМА*

Избори као саставни део политичког процеса се примењују у разним друштвима, државама, што је условило и мноштво класификација, које се заснивају на различитим критеријумима. У том контексту се разликују непосредни и посредни избори, јавни и тајни, општи, локални, парламентарни, представнички, већински, пропорционални и др. Наведене класификације се темеље се на неком од аспеката изборног система, и то по основу начина гласања, принципа расподеле мандата, итд. Класификације на демократске и недемократске, цивилизоване и нецивилизоване, слободне и дириговане – а priori вреднују изборне системе. Једна од новијих подела такве врсте јесте и класификација на «јаке» (strong) и «слабе» (febele) изборне системе, заснована на степеновању манипулативног утицаја изборног система на бираче. Изборне системе можемо класификовати према различитим критеријумима: према правилима одлучивања о томе ко је победник на изборима, класификују се на већинске, који се базирају на одлучивању апсолутном и релативном већином, и пропорционалне, који се базирају на пропорционалном правилу одлучивања, применом метода изборног и највећег броја. Друга класификација почива на начелу представништва и она такође дели изборне системе на већинске, утемељене на функционалном принципу формирања стабилне и ефикасне парламентарне већине и једностраначке владе, и пропорционалне, који се базирају на праведном политичком представљању свих сегмената бирачког тела. Трећа класификација почива на мерилу политичких последица. На основу њих не могу се унапред одредити типови изборног система, него се реални изборни системи разврставају на основу политичких последица које остављају на структуру парламента, страначки систем и бираче. С обзиром на постојање различитих критеријума за класификације, постоји и одређен број класификација, у којима се иста врста изборног система вреднује

8) Видети: Славомир Милосављевић-Цевад Термиз, Практикум из методологије политикологије, Сарајево, 2000. стр. 54-56.

на различите начине. Већина класификација се своди на стандардну дихотомну поделу, на већинске и пропорционалне, а све чешће у литератури о изборима, изборним системима, говори се и о мешовитим изборним системима.

У оквиру принципа већинског представљања, разликујемо пет типова изборног система. Први је изборни систем релативне већине у једномандатним изборним јединицама. То је класични већински систем, широко регионално распрострањен и данас још најзаступљенији начин избора представника у централна представничка тела. Овај тип изборног система производи изразиту диспропорцију између гласова и мандата у корист странке са највећим бројем гласова. Други тип је систем апсолутне већине у једномандатним изборним јединицама. Он такође производи диспропорцију гласова и мандата на исти начин као претходни већински изборни систем, с тим што пружа веће шансе мањим странкама да у коалицији са неком од великих странака освоје места у парламенту. Трећи тип већинског изборног система произилази из представљања мањина у вишемандатним изборним јединицама. Пример таквог система је систем ограниченог вишеструког гласања, којим бирачи у вишемандатним изборним јединицама располажу мањим бројем гласова него што у изборној јединици има кандидата за посланике. Он ублажава диспропорцију гласова и мандата и омогућава боље представљање малих странака и странака националних мањина у парламенту. Четврти тип већинског изборног система јесте изборни систем са малом вишемандатном изборном јединицом и пропорционалном формулом за расподелу мандата. Теоретичари избора овакав тип изборног система, у коме се формирају изборне јединице до пет мандата, због ефекта дисторзије приликом претварања гласова у мандате, сврставају у већинске изборне системе. Пети тип већинског изборног система јесте изборни систем у коме се претежни део мандата дели у једномандатним изборним јединицама, најчешће релативном већином, а други, мањи, део мандата, распоређује се према пропорционалној формули. Функције оваквог типа изборног система су различите – омогућавање представљања мањина, боља заступљеност опозиционих странака, ограничавање независности кандидата карактеристично за једномандатне изборне јединице, итд. Управо зато што ствара већине и нарушава пропорцију између броја гласова и мандата, овај тип изборног система сврстава се у већинске, мада се у неким класификацијама које не



инсистирају на теоријској прецизности, сврстава у комбиноване или мешовите изборне системе (Nohlen, 1997: 17-18).

У оквиру принципа пропорционалног представљања, такође разликујемо пет типова изборног система. Први тип је пропорционални изборни систем у вишемандатним изборним јединицама различите величине. У зависности од величине изборне јединице, односно од комбиновања броја малих, средњих и великих изборних јединица, овај тип изборног система може да доведе до значајне диспропорције и дисторзије приликом транспоновања гласова у мандате. Други тип је тзв. компензаторски пропорционални изборни систем, уз могућност одређивања изборног прага. Посебност овог типа пропорционалног изборног система јесте већи број нивоа за расподелу мандата. На првом је, по правилу, расподела мандата у једномандатним изборним јединицама, по већинском изборном систему. На другом, и/или трећем нивоу, деле се мандати неком од прикладних пропорционалних метода. Циљ овог изборног модела је да умањи ефекат диспропорције у једномандатним изборним јединицама, тако што се врши компензација странака које су у првој расподели мандата имале лошији резултат. Зато се у овом типу изборног система странке које су оствариле добар резултат у првом кругу према већинском принципу у једномандатним изборним јединицама потискују или искључују из расподеле мандата на другим нивоима. Понекад се уводи и изборни праг, што мале странке може потпуно да искључи из расподеле мандата. Трећи тип је персонализовани пропорционални изборни систем са изборним прагом. Овај тип изборног система комбинује расподелу одређеног броја мандата у једномандатним изборним јединицама са принципом пропорционалног изборног система. Број мандата које странке освоје у једномандатним изборним јединицама, одузима се од броја мандата које би освојиле према пропорционалном изборном систему. У овом изборном систему пропорција између гласова и мандата је веома висока, иако се и у овом изборном моделу из расподеле мандата искључују странке које нису прешле изборни праг. Четврти тип пропорционалног изборног система је систем преносивог, појединачног гласа, карактеристичан за неке англосаксонске земље. Примењује се врло ретко због своје сложености у малим изборним јединицама и производи неуобичајено висок степен диспропорције за пропорционалне изборне системе, тако да се може рећи да он, у ствари, има потпуно супротно дејство. Пети тип је чист пропор-

ционални изборни систем. Он подразумева одсуство било каквих – природних или вештачких – препрека, што значи једну изборну јединицу и одсуство изборног прага. У таквом изборном систему пропорционалност гласова и мандата је готово апсолутна (Nohlen, 1997: 18-20).

Комбиновани, мешовити изборни системи, како се називају изборни модели који настају комбиновањем правила одлучивања и начела представништва већинских и пропорционалних избора, настају као последица компромиса главних изборних и политичких субјеката, који оптирају било за већински било за пропорционални изборни систем. Комбиновани изборни системи у ствари треба да помире циљеве, нагласе предности и умање мане темељних типова изборног система, а најчешће да обезбеде представљање главних политичких странака у парламенту и истовремено формирање парламентарне већине способне да формира стабилну владу. Да би се то постигло, комбинује се једномандатна и вишемандатна изборна јединица и појединачно гласање и гласање по листама, што значи да бирач у комбинованом, мешовитом изборном систему, има два гласа.

У почетку теоретичари избора нису благонаклоно гледали на овакве изборне моделе. Мишљења о њиховим ефектима била су подељена. Противници оваквог изборног модела сматрали су да је такав еклектизам недопустив; да покушава помирити непомирљиве, темељно различите ствари које имају различите циљеве представништва, функције парламента и у суштини су супротстављене једна другој (Kasapović, 2003: 194). Истраживачи који имају благонаклон став према мешовитим изборним системима истицали су да су овакви компромиси могући и пожељни; да се начела већинских и пропорционалних избора не смеју посматрати антитетично, те да се њима успоставља изборни дизајн који обједињује оно што је «најбоље у оба света» (Shugart/Wattemberg/Martin, 2001).

Данас преко тридесет држава користи овакве изборне моделе – Русија, Украјина, Јерменија, Грузија, Мађарска, Албанија – а Бугарска, Хрватска и Македонија су напустиле овај изборни модел после два изборна циклуса. (Reyndols/Reilly, 1997; Massicotte/Blais, 1999). Исходиште оваквих изборних модела налази се у изборном систему Немачке. Тај изборни модел – назива се персонализовани пропорционални изборни систем и почива на комбинацији једномандатне изборне јединице и пропорционалне формуле. Према ме-

ханичком приступу и он би се могао убројати у мешовите изборне моделе. Међутим, према аналитичком приступу, јасно је да је реч о посебном облику пропорционалног изборног система, који је, и поред комбиновања различитих структуралних елемената, заснован искључиво на пропорционалном начелу одлучивања и представништава.

Видели смо да се елементи изборног система могу комбиновати на различите начине, а по политичким последицама који они производе, и у мешовитим изборним системима постоје несугласице, па и различите класификације. У основи постоје три начина повезивања једномандатних изборних јединица карактеристичних за већински изборни систем, са елементима својственим пропорционалним изборним системима. Први је сегментирани или рововски изборни систем, у коме се једномандатна изборна јединица комбинује са пропорционалном изборном листом. Други тип је компензаторски изборни систем, у коме се једномандатна изборна јединица комбинује са пропорционалним системом представништва. И трећи је персонализовани пропорционални изборни систем. Сва три изборна модела подразумевају постојање изборног прага; сва три појачавају везу бирача и посланика, али производе различит степен дис/пропорционалности приликом претварања гласова у мандате. Највећи степен пропорционалности постоји у персонализованом пропорционалном изборном систему. У случају компензаторског изборног модела ефекат диспропорције коју производе једномандатне изборне јединице у великој мери се ублажава, па у овом изборном систему степен пропорционалности гласова и мандата може да буде чак и већи него код пропорционалног изборног система са средњим и великим изборним јединицама. У рововском изборном систему производи се истовремено диспропорционални и пропорционални резултат. У овом изборном моделу реч је о механичком, еклектичком, спајању два технички различита изборна система у коме коначан ефекат дис/пропорције зависи од нумеричког односа између броја мандата, који се расподељују по већинском, односно пропорционалном изборном систему. Што је већи број мандата који се дели пропорционалном изборном систему. Што је већи број мандата који се дели пропорционалном формулом, већа је и пропорционалност, и обратно. Рововски изборни систем свакако има бољу пропорционалност од већинског изборног система. Међутим, како се најчешће у овом моделу изборног система већи

број, или најчешће половина, мандата расподељује по већинској изборној формули, ефекти које производи овај изборни систем наводе теоретичаре да их сврставају у категорију већинских изборних система (Nohlen, 1997: 20).

Осим ове, постоје и друге типологије мешовитих изборних система. На пример, једна дихотомна, која разликује две врсте мешовитих изборних модела: већинске мешовите системе, у којима два нивоа дистрибуције мандата нису повезана, и пропорционалне мешовите системе, у којима су два нивоа дистрибуције мандата међусобно повезана (Shugart/Wattenberg/Martin, 2001). Мешовите изборне системе разврставају и на пет типова: коегзистенцијалне изборне системе, који подразумевају паралелну примену већинског и пропорционалног изборног обрасца у једном и другом делу државе; суперпозицијске изборне системе, у којима се већински и пропорционални образац примењују истовремено на територији државе; фузијске изборне системе, у коме се већински и пропорционални образци мењају у свакој изборној јединици; корекцијске изборне системе, у којима се примењују оба изборна система, али примена пропорционалног зависи од учинка већинског обрасца, и кондиционалне изборне системе, у коме се већински образац избора примењује константно, а примена пропорционалног зависи од учинка већинског изборног система (Massicotte/Blais, 1999).<sup>9)</sup>

### БИРАЧКО ПРАВО

Један од битних елемената изборног система је бирачко право. Бирачко право је једно од основних људских и политичких права која се утврђује и гарантује највишим актом једне државе - уставима. То право значи право држављана да бирају своје представнике – активно бирачко право – и право да буду бирани у представничка тела и на друге јавне функције – пасивно бирачко право. Бирачко право је резултат дуготрајних историјских политичких процеса и жестоких политичких сукоба.<sup>10)</sup> Данас, само три устава на свету не утврђују бирачко право што говори о значају дефинисања бирачког прав. Бирачко право је опште, једнако, непосредно и тајно. Опште бирачко право значи да сви држављани, без обзира на пол, расу, језик, приход, имовину, класу, образовање, веру или политичко опредељење, имају право да бирају и буду бирани. Оно се најчешће у

9)

10)

ограничава држављанством, пребивалиштем, старосном границом и пословном способношћу. У савременим условима, активно бирачко право, у преко 90 држава, данас се стиче са 18 година. Неке државе гарантују активно бирачко право држављанима са нижом старосном границом: Иран – са 15, Бразил и Никарагва – са 16, Индонезија и Северна Кореја – са 17 година. Неке државе утврђују вишу старосну границу за коришћење активног бирачког права: Јапан, Камерун, Мароко, Тајван и Тунис – 20 година; Азербејџан, Малезија, Сингапур, Чешка, Словачка – 21 годину. Старосна граница није у свим изборним системима утврђена на исти начин, када је реч о изборима за органе локалне самоуправе или централна представничка тела. Карактеристичан пример је Аустрија, у којој се активно бирачко право стиче са 18 година, када су у питању парламентарни, а са 16 година када се ради о локалним изборима. Бирачко право, посебно активно, није обавезно. Већина држава право да се бира не утврђује као обавезу. Међутим, постоји читав низ држава, посебно историјски посматрано, које су полазиле од тумачења да бирачко право није само лично право, него и јавна дужност појединаца. У таквом схватању активно бирачко право третира се као обавеза појединца која се обавља у интересу заједнице, па се испуњавање тако схваћеног бирачког права утврђује уставом и законом. Противници овог приступа сматрају да је оно неспојиво са демократским слободама и правима.

### ИЗБОРНЕ ЈЕДИНИЦЕ

Изборне јединице су такође битан чинилац изборног система. По многим ауторима овај чинилац изборног система је један од најманипулативнијих елемената изборног система са великим утицајем на резултате избора. Оне представљају територијални оквир у коме бирачи гласају за кандидате или листе кандидата и у коме се расподељују мандати. Фактички, постоје две врсте изборних јединица: једномандатне или униноминалне, и вишемандатне или плуриноминалне изборне јединице. У једномандатним изборним јединицама бира се само један представник. Број једномандатних изборних јединица једнак је броју места у представничком телу за које се спровode избори. У вишемандатним изборним јединицама бира се више представника, а најмање два. Први тип изборних јединица карактеристичан је за већинске изборне системе, а други тип за пропорционалне изборне системе. Величина је најважније

обележје вишемандатне изборне јединице. Она се не одређује површином територије, бројем становника или бирача, него бројем представника који се у вишемандатној изборној јединици бира, односно бројем мандата који се у њој расподељују. Постоје различите класификације величине изборних јединица. Нолен и Сартори вишемандатне изборне јединице класификују на мале (2-5 мандата), средње (6-10 мандата) и велике (10 и више мандата), а Даглас Ре вишемандатне изборне јединице класификује у четири типа: 2-6, 610, 1020 и 100-150 мандата. Величина вишемандатних изборних јединица директно утиче на степен пропорционалности и репрезентативности избора (Sartori, 1994; Rae, 1971). Величина изборне јединице, односно пропорционалност гласова и мандата, која се преко тога не/успоставља, директно утиче на број странака у парламенту, односно на елективни и парламентарни тип страначког система. Истраживачи који су се бавили утицајем изборне јединице на страначки систем утврдили су правилност да једномандатне изборне јединице показују тенденцију ка двостраначким системима са 2,3 ефективне странке у парламенту, а вишемандатни окрузи показују тенденцију ка вишестраначким изборним системима у којима је број ефективних странака од две и по до четири (Taagera/Shugart, 1989: 17-23).

Формирање изборних јединица најчешће се одвија на два начина. Први је да изборне јединице следе границе постојећих административно-управних целина у држави – општина, градова, градских четврти, округа, региона, провинција, војводства, итд. Други модел не уважава ове поделе или оне не представљају примарни критеријум. У другом моделу главни критеријум формирања изборне јединице јесте број бирача или број становника. Овај модел инсистира да изборна јединица обезбеди једнаку вредност гласова свих бирача, а то значи да један представник мора да се бира на приближно једнак број бирача. То се постиже применом тзв. Бирачке квоте која се израчунава тако што се укупан број бирача или становника дели бројем мандата. Формирање изборне јединице, ма како изгледало као технички посао, у суштини представља врло компликовану операцију која мора да уважава географске, историјске, етничке, културолошке и многе друге елементе. Број тих елемената се повећава што је државна структура сложенија. Број елемената који се мора узимати у обзир приликом конституисања

изборних јединица истовремено је и број могућности за манипулацију.<sup>11)</sup>

### ИЗБОРНА КАМПАЊА

Изузетно значајан чинилац избора и изборног процеса су изборне кампање, посебно ако се има у виду развој и утицај медија на политичко јавно мњење. Постоји општа сагласност, да изборне кампање имају доминантан утицај на резултате изборног одлучивања, при чему не постоји сагласност у оцени и процени степена тог утицаја и ефектности организовања изборних кампања кроз одговарајуће изборне стратегије. Из тих разлога изборне кампање све више постају саставни део изборног права. Изборна законодавства директно или индиректно, кроз законе о медијима, нормирају одређене битне аспекте изборне кампање, као што су трајање, финансијска средства која се за то могу потрошити, обавезе медија према изборним актерима, итд.

У основи, постоје два приступа у изборном законодавству када су у питању изборне кампање. Први приступ заснива се на отвореном приступу свим медијима, без икаквог ограничења. Овакав модел карактеристичан је за изборне системе пре значајног развоја електронских медија и данас се веома ретко практикује. Други модел подразумева једнак приступ медијима свим подносиоцима изборних листа.

И са становишта финансирања, постоје два модела. Први се огледа у решењима по којима се свим подносиоцима изборних листа обезбеђују бесплатни термини у јавним медијима, додељују државне субвенције на различите начине – у једнаким износима, пропорционално броју кандидата или поднетих изборних листа и слично. Овај модел обавезно подразумева и лимитирање средстава која подносиоци изборних листа и кандидатура могу потрошити у изборној кампањи. Други модел почива на одсуству било каквих лимита финансијске природе када су у питању изборне кампање. Он се све више потискује и у развијеним демократским друштвима веома су ретки изборни системи који га практикују.

11) Наведено дело

## МЕДИЈИ У ИЗБОРНОМ ПРОЦЕСУ У СРБИЈИ

Законом о оглашавању, Законом о избору народних посланика, Законом о радиодифузији, Статутом Радио-телевизије Србије и посебно Општим обавезујућим упутством за понашање у предизборној кампањи Савета Републичке радиодифузне агенције уређено је понашање медија у Србији. На понашање електронских медија, нпр. уочи парламентарних избора јануара 2007. г. посебно је утицало веома рестриктивно Опште обавезујуће упутство за понашање у предизборној кампањи Савета Републичке радиодифузне агенције које је од електронских медија захтевало «да обезбеде равноправност у обавештавању о свим подносиоцима изборних листа и кандидатима са тих листа». С једне стране, од медија се очекивало да равномерно извештавају о активностима свих 20 изборних листа, а странке су захтевале да њихове предизборне активности буду што веродостојније представљене. Ниједна телевизија, па ни Радио-телевизија Србије, због броја расположивих теренских екипа није била у прилици да прати све догађаје у кампањи, нарочито оне у унутрашњости Србије, већ су ситуацију разрешиле преузимањем видео материјала које су им достављале саме странке. Заступљеност странака у телевизијским вестима зависила је, дакле, не само од распореда активности у кампањи већ и од ажурности изборних штабова – странке су имале пресудан утицај на то који тон и која слика доспевају до грађана. Једино је тако било могуће испоштовати захтев за равномерним појављивањем странака у централним информативним емисијама телевизија с националним покривањем. У финишу кампање заступљеност странка у предизборним блоковима, нарочито у Дневнику 2 РТС-а, била је готово математички прецизно распоређена и практично доведена до апсурда због сажетости извештавања.

Електронски медији су током посматране предизборне кампање дословно одиграли улогу посредника између странака и бирача, релативно непристрасно, али и некритички емитујући материјал којима су их странке снабдевале. Од 1. до 18. јануара 2007, три телевизије с националним покривањем у својим централним информативним емисијама предизборним активностима странака посветиле су више од пет сати програма, тачније нешто више од 318 минута.<sup>12)</sup>

12) „Отаџбина општег права гласа, то је Француска. Она је тек постепено дошла до тог изборног система. У Револуцији, уставотворна скупштина од 1789 није установила оп-



Табела 2 Заступљеност странака у предизборним блоковима информативних емисија<sup>13)</sup>

Заступљеност странака (минуата) / предизборни блок				
Листа	РТС1	Б 92	Пинк	Укупно
ДС/СДП (Расим Љајић)	13 мин. 20 s.	17 мин. 16 s.	7 мин. 32 s.	38 мин. 8 s.
СРС	10 мин. 52 s.	12 мин. 37 s.	14 мин. 16 s.	37 мин. 45 s.
ДСС, НС, ЈС, СДПО	14 мин. 4 s.	19 мин. 19 s.	6 мин. 25 s.	39 ми. 48 s.
Г 17 ПЛУС	11 мин. 47 s.	12 мин. 23 s.	4 мин. 13 s.	28 мин. 23 s.
ЛДП, ГСС, СДУ, ЛСВ, ДХСС	10 мин. 07 s.	11 мин. 46 s.	9 мин. 42 s.	31 мин. 35 s.
СПС	10 мин. 27 s.	6 мин. 49 s.	4 мин. 41 s.	21 мин. 57 s.
СПО	14 мин. 17 s.	12 мин. 25 s.	3 мин. 32 s.	30 мин. 14 s.
ПСС	8 мин. 54 s.	5 мин. 26 s.	6 мин. 49 s.	21 мин. 9 s.
СВМ / Јожеф Каса	2 мин. 35 s.	0	0	2 мин. 35 s.
ДЗВМ Коалиција «Мађарска слога»	30 s.	30 s.	0	1 мин.
СДА / Листа за Санџак – Сулејман Угњанин	6 мин. 27 s.	0	0	6 мин. 27 s.

ште право гласа. По уставу од 1791, који је био њено дело, има две врсте грађана: пасивни, који уживају бирачко право, и активни, који га уживају. Активни грађани не бирају народне посланике непосредно, него преко повереника. Ценз је прописан и за активне грађане и за поверенике: за прве је тако низак да само просјаци и слуге остају изван круга активних грађана; за друге је тако висок, да само имућнији људи могу бити повереници. Први предлог за опште право гласа учинио је 1790 Робеспјер (Robespierre). Он је тврдио да ће, без општег права гласа, француска влада постати аристократска влада, и то најгора од свих аристократија, новчана аристократија. Конвентовски устав од 1793 прогласио је изборно право гласа, с непосредним изборима, без повереника. Али устав тај остао је непромењен. Под Наполеоном, изборио је право постојало само привидно; зато се на његовом изборном систему не вреди задржавати. С рестаурацијом бурбонском од 1814 и 1815 долази висок ценз. По тадашњем гледишту, које је изложико један, иначе либерална публицист, Бенжамен Констан (Benjamin Constant, 1767-1830), само онај који је толико имућан да не мора код другог да ради, може бити бирач. Јер, ако се да бирачко право простим радницима, они неће хтети више да раде, и тражиће законе противу богаташа. По уставу од 1814, бирач је само онај који плаћа 300 динара на име непосредног пореза. У појединим департаментима, бирача није било више од 600; укупан број бирача није износио ни 100.00. Пошто је, са тако малим бројем бирача, гласање преко повереника постало непотребно, под Рестаурацијом су уведени непосредни избори место посредних. Под Рестаурацијом, племство и буржоазија били су сагласни да изборни систем треба основати на имућности, јер само имућни људи имају времена да се баве политиком, и налазе у државном благостању и свог личног интереса. Али, док је племство хтело обезбедити при изборима претежан утицај непокретном богатству, буржоазија га је хтела обезбедити покретном богатству: отуда за све време Рестаурације тревне између те две класе. Године 1820, на наваљивање племства, они грађани који су били највећа порезани, издвојени су у засебно бирачко тело, које је само за себе бирало скоро трећину доњег дома. како су ти највећа порезани грађани гласали у исто време и у општем бирачком телу, они су, у ствари, имали два гласа. После Јулијске Револуције (1830), под чисто буржоаским режимом Луја Филипа, закон од 1820 је укинут, ценз смањен на 200 динара, и услед тога број је бирача одмах нарастао на 200.00. Тада је учињен покушај да се поред имућности узме још и образованост за основу изборног система; али покушај је тај био сасвим безначајан.“ Видети: Слободан Јовановић, „О држави, основи једне правне теорије“, Геца Кон, “, Београд, 1922, стр. 309- 310

13) Срећко Михаиловић, Парламентарни избори 2007, Београд, 2007. стр. 61-65.

ПУПС / СДП	10 мин. 47 s.	3 мин. 45 s.	3 мин. 18 s.	17 мин. 50s.
Бранко Павловић „Зато што мора боље“	1 мин. 44 s.	0	7 мин. 32 s.	9 мин. 16 s.
Коалиција «Војвођанске партије» - мр И. Курјачки	1 мин. 27 s.	0	0	1 мин. 27 s.
Унија Рома Србије – др Рајко Ђурић	6 мин. 24 s.	1 мин.	0	7 мин. 24 s.
Реформистичка странка – др Александар Вишић	3 мин. 29 s.	0	0	3 мин. 29 s.
Демократска заједница Србије – др О. Јоксимовић	6 мин. 31 s.	1 мин. 57 s.	6 мин. 36 s.	15 мин. 4 s.
Коалиција Албанаца Прешевске долине	6 мин. 28 s.	1 мин. 3 s.	10 s.	8 мин. 8 s.
Социјалдемократија – Ненад Вукасовић	2 мин. 39 s.	1 мин.	0	3 мин. 39 s.
Ромска партија – Срђан Шајн	5 мин. 9 s.	1 мин.	58 s.	7 мин. 7 s.

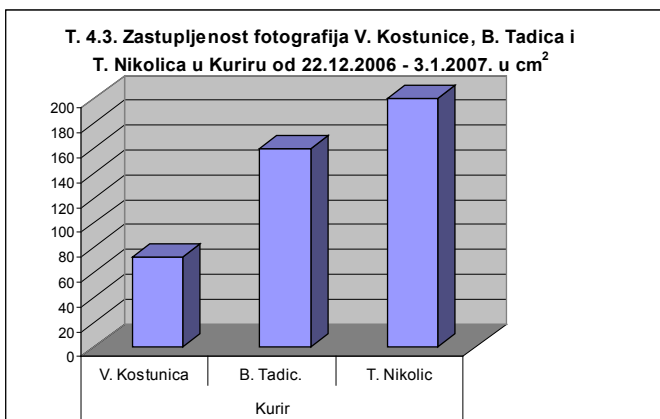
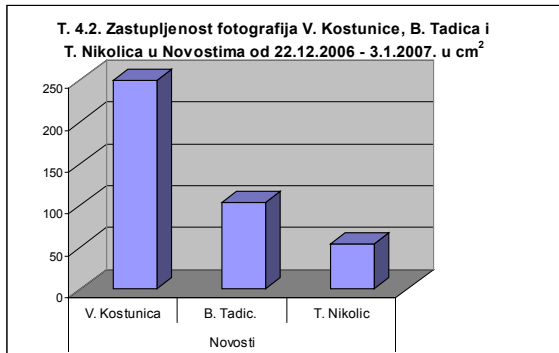
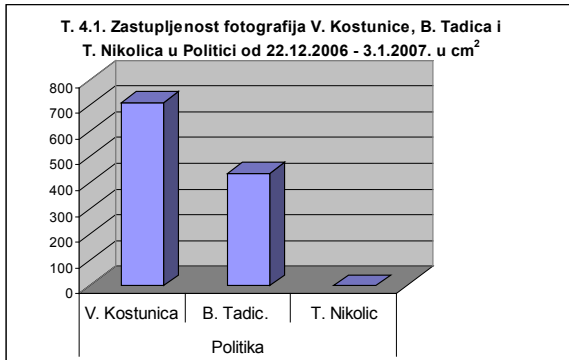
У централним информативним емисијама радио-станица (према резултатима истраживања) било је мање извештаја са предизборних скупова него што је то случај са телевизијама (табела 11). Као што је напоменуто у анализи извештавања телевизијских станица, покривање догађаја у кампањи у знатној мери зависило је и од ажурности изборних штабова. Мање странке су, очигледно, биле присиљене да бирају ка ком медију да се усмере и одабрале су телевизију.

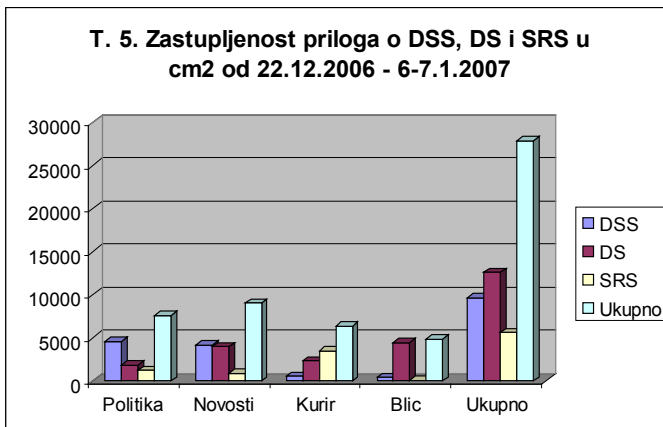
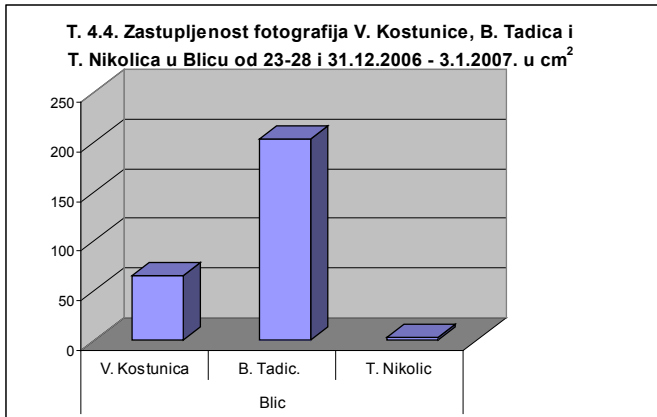
Табела 11 Заступљеност странака у радијским информативним емисијама

Изборна листа	Појављивање представника странака у вестима			
	Радио БГД 1	Б92	Фокус	Укупно
ДСС, НС, ЈС, СДПО	5	19	9	33
ДС / СДП (Расим Љајић)	6	12	6	24
СРС	4	5	12	21
ЛДП, ГСС, СДУ, ЛСВ, ДХСС	4	9	1	14
Г17 ПЛУС	4	7	2	13
СПС	3	6	1	10
СПО	3	9	2	14
ПСС	-	3	4	7
ПУПС / СДП	5	1	-	6
Свм / Јожеф Каса	2	-	1	3
Бранко Павловић «Зато што мора боље»	2	-	1	3
Унија Рома Србије – др Рајко Ђурић	1	-	-	1
Коалиција Албанаца Прешевске долине	-	1	-	1

Према резултатима истраживања мр Танчић Драгана и аутора овог текста, из 2007.г. у дневној штампи (узорак су биле најтиражније дневне новине) није била ни приближно подједнака засту-

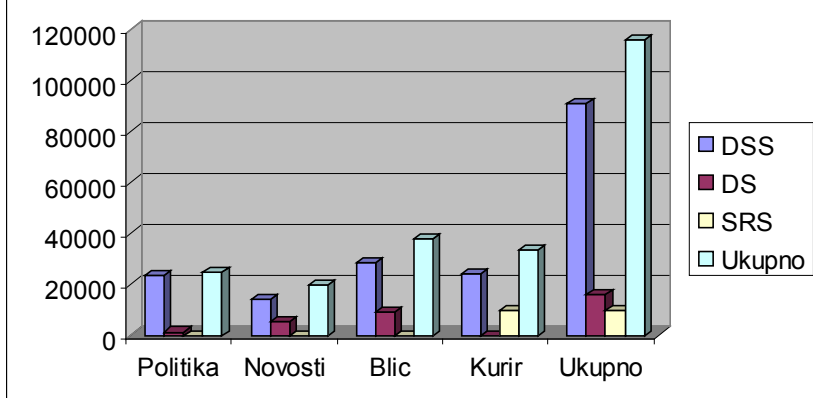
пљеност политичких странака нити њихових лидера а што показу-  
ју следеће табеле.





	Politika	Novosti	Kurir	Blic	Ukupno
DSS	4562	4188	562	383	9695
DS	1808	3968	2316	4486	12578
SRS	1229	870	3475	30	5604
Ukupno	7599	9026	6353	4899	27877

### Т. 9.1. Procenjeni troškovi oglašavanja DSS, DS i SRS od 22.12.2006 - 3.1.2007. u evrima



	DSS	DS	SRS	Ukupno
Politika	23546	1285	0	24831
Novosti	14335	5244	0	19579
Blic	28662	9182	0	37844
Kurir	24169	0	9559	33728
Ukupno	90712	15711	9559	115982

Ових неколико примера нам на недвосмислен начин показују да медији у изборима, изборном процесу, генерално, али и на примеру Србије, имају велики значај и утицај на јавно мњење, те су вероватне и велике злоупотребе и манипулације, без обзира на законску и подзаконску регулативу. То се може видети и на ових неколико илустративних примера.

### ЗАКЉУЧАК

Већина аутора у политиколошкој и правној теорији сматра да су избори и изборни системи један од кључних чинилаца политичког процеса, који је по распрострањености и масовности најшири облик непосредног политичког делања и деловања и најмасовнијег учествовања грађана једне државе, заједнице, који имају бирачко право.

## ЛИТЕРАТУРА

- Слободан Јовановић, „О држави, основи једне правне теорије“, Геца Кон, Београд, 1922.
- Славомир Милосављевић- Иван Радосављевић, Основи методологије политичких наука, Службени гласник, Београд, 2000.
- Славомир Милосављевић- Цевад Термиз, Практикум из методологије политикологије, Сарајево, 2000.
- Срећко Михаиловић, Парламентарни избори 2007, Београд, 2007.
- Драган Танчић, Концептуализација истраживања у политичким наукама, мр теза, Факултет политичких наука, Београд, 2006.
- Мала политичка енциклопедија, Београд, 1966.
- Милан Јовановић, Изборни системи посткомунистичких држава, Београд, 2004.

**Bojan Sevo**

**Institute for Political Studies, Belgrade**

**ELECTIONS AND ELECTORAL SYSTEM**

**Summary**

*Politics, political process and political activities are general and specific realities and models determining unique and specific models of the elections and electoral systems, depending on a political system of the state and community in certain period and certain space. The models and realities of the politics and political processes, as well as the elections and electoral systems encompass both static and dynamic factors of these phenomenons and processes. They are analyzed by the model of type theme of the process of scientific research and by the type model of the theme of research in political sciences.*

*Key Words: political processes, electoral systems, type themes, type models*