

УДК:
342.8
Примљено:
17. новембра 2008
Прихваћено:
23. децембра 2008.
Прегледни
чланак

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XX) VII, vol=18
Бр. 4 / 2008.
стр. 1261-1282.

Драган Гостовић

*Институт за стратегијска истраживања Министарства одбране
Републике Србије*

ИЗБОРНИ СИСТЕМ

Сажетак

Изборни систем је релативно конзистентан и систематизован скуп правила, принципа и институција којима се регулишу избори. Изборни систем је начин на који је обликован и уређен изборни процес у неком политичком систему. Главни елементи изборног система су: бирачко право, бирачки списак, изборни органи, изборне јединице, кандидовање и изборна кампања, гласање, расподела мандата, престанак мандата, финансирање избора и заштита права у току избора.

Кључну фазу изборног поступка представља расподела мандата према резултатима избора. Постоје два начина расподеле мандата: већински и пропорционални систем. У неким земљама се примењује и мешовити систем, који је комбинација наведена два система. Већински систем је погоднији за образовање парламентарне већине, а пропорционални систем више одговара идеалу правде.

Кључне речи: изборни систем, избори, елементи изборног система, расподела мандата, већински систем, пропорционални систем, мешовити систем.

Изборни процес обухвата бројне међусобно повезане и условљене радње и поступке којима се бирају људи за јавне функције. Све те активности се одвијају према посебним начелима и прописима, уз поштовање одређених процедура. “Релативно конзистентан и систематизован скуп правила, принципа и институција” (Vasović i Goati, 1993, 15), којима се регулишу избори, у теорији се дефинише као изборни систем.

Изборни систем је начин на који је обликован и уређен изборни процес у неком политичком систему. Систематско уређивање

изборне сфере се регулише уставом, изборним законима и разним подзаконским актима. У ређим случајевима поједини елементи изборног система су уређени обичајним нормама или споразумима главних учесника избора, као што су политичке партије.

Изборни систем се може одредити и као ”јединство изборних принципа и механизма њиховог остваривања“ (Ђорђевић, 1964, 657). Њиме се практично одређује положај свих субјеката у изборном процесу, утврђују њихова права и обавезе, дефинишу институције њиховог окупљања и деловања и регулишу међусобни односи. Изборни систем прецизира правно-политичке и организационо-техничке мере, радње и поступке, неопходне за ефикасно одвијање избора према прихваћеним начелима и нормама.

Главни елементи изборног система су: бирачко право, бирачки списак, изборни органи, изборне јединице, кандидовање и изборна кампања, гласање, расподела мандата, престанак мандата, финансирање избора и заштита права у току избора.

1. БИРАЧКО ПРАВО

Бирачко право је основни елемент изборног система и оно може бити активно и пасивно. Активно бирачко право представља право грађанина да бира носиоце политичке власти, а пасивно бирачко право је право грађанина да буде биран.

У погледу природе и карактера бирачког права, постоје три теорије (Marković, 2006, 271). Према првој теорији, бирачко право је лично политичко право грађанина. У основи те теорије је Русоово схватање народне суверености, по којем је сваки грађанин носилац дела суверености, који може поверити своје представнику на привремено вршење. Бирачко право припада сваком појединцу и држава га не може ни одузети ни ограничити. Грађанин користи бирачко право према свом нахођењу, што значи да оно није обавезно. По другој теорији, бирачко право је јавна функција, успостављена уставом, ради изражавања националне воље. У основи те теорије је схватање нације као носиоца суверености. За разлику од народа, нација је недељив ентитет, тако да појединци не поседују делове суверености и немају право да бирају представнике нације као своје лично право. То право бирања представника нације је, у суштини, јавна функција која се додељује правним прописима одређеном кругу грађана који ће изражавати вољу нације. По овом

схватању, бирачко право је одраз права нације на представљање и оно се сматра дужношћу. Трећа теорија је компромис између наведених теорија и по њој је бирачко право истовремено и лично право и јавна функција.

Према броју грађана који имају бирачко право, разликује се опште и ограничено бирачко право.

Опште бирачко право је једно од најзначајнијих обележја демократских избора. Опште право гласа подразумева да сви грађани, без обзира на пол, расу, језик, приход, имовину, професију, сталеш, класу, образовање, веру или политичко опредељење, имају право да бирају и да буду бирани. Став о општем праву гласа не значи буквално да сви људи у једној држави имају право гласа. За уживање општег бирачког права уобичајене су следеће квалификације: држављанство, пунолетство, пословна способност, пребивалиште и регистрација у бирачком списку.

Готово све савремене државе прописују да право гласа имају њихови држављани. Овакво решење је резултат уверења да је за обављање бирачке функције потребан одређен степен лојалности, који могу имати само држављани конкретне земље.

Пунолетство означава одређену старосну границу за добијање права гласа. Разлог за увођење старосне границе је у чињеници да малолетници нису способни и зрели за разумевање и обављање одређених грађанских и политичких функција. У највећем броју земаља старосна граница за активно бирачко право је између 18. и 21. године живота, а за пасивно бирачко право између 18. и 25. године живота.

Пословна способност значи способност да се сопственим деловањем заснивају права и обавезе, тј. способност за самостално обављање радњи. Бирачко право имају сва лица која нису лишена пословне способности правоснажном пресудом.

Уобичајен услов за уживање права гласа је и пребивалиште, тј. чињеница да грађанин у време када су прописани избори има пребивалиште у одређеној држави и изборној јединици. Уписаност у бирачки списак је, такође, важан предуслов за остварење бирачког права.

Ограничено бирачко право подразумева да су одређене категорије грађана лишене права гласа. У периоду настајања избора и политичке репрезентације, врло мали број људи је имао бирачко

право, јер су постојала бројна ограничења (цензуси). Историјски развој избора је довео постепено до укидања тих ограничења и самим тим ширења бирачког права, док није коначно успостављено опште бирачко право. Ограничења бирачког права могу бити различита. Она подразумевају да право гласа имају лица која поседују додатне квалификације, као што су: плаћање одређеног износа пореза или поседовање одређене имовине (имовински цензус), одређено порекло, односно боја коже (цензус по пореклу), одређена дужина боравка у држави, односно изборној јединици (цензус настањености, резиденцијални цензус), одређени пол (цензус по полу), одређени степен школовања (образовни цензус) итд. Нарочито дуго су се одржали имовински цензус и цензус по полу.

Услов демократских избора је да бирачко право буде не само опште него и једнако. Једнако бирачко право значи да се оно остварује према начелу “један човек, један глас” и да глас сваког бирача има једнаку вредност.

Неједнако бирачко право подразумева да одређене категорије грађана располажу већим бројем гласова од осталих грађана. Облици неједнаког права гласа били су плурални вотум и вишеструки вотум. Плурални вотум је значио да су одређене категорије лица, формиране на основу имовине или степена образовања, имале два или више гласова, за разлику од осталих бирача који су имали један глас. Примењивао се у Белгији од 1893. до 1919. године. Вишеструки вотум се састојао у томе да су поједине категорије грађана могле на истим изборима да гласају у више изборних јединица. Примењивао се у Великој Британији све до 1948. године (грађани су могли да гласају у више изборних јединица на основу поседовања некретнина).

Поред овакве отворене и очигледне неједнакости бирачког права, која је временом потпуно напуштена, постоји и прикривена неједнакост бирачког права која се задржала у једном броју земаља. Наиме, она постоји кад сви бирачи имају један глас, али су изборне јединице тако формиране да се један представник бира на различит број бирача, па те разлике превазилазе неке нормалне границе.

2. БИРАЧКИ СПИСАК

Једна од првих етапа изборног поступка је доказивање бирачког права које се врши уписивањем у бирачки списак. Бирачки спи-

сак је јавна исправа која служи за евиденцију бирача. Регистрација у бирачком списку није нека нова, додатна квалификација бирача, него форма потврђивања да уписана лица имају бирачко право, а неуписана немају. Тиме се олакшава и убрзава изборни поступак, јер бирачи не морају да доказују своје право приликом гласања. Вођење бирачког списка има за циљ да онемогући поновљено гласање или гласање оних који немају право гласа, односно да се смање могућности изборних превара .

“Системи регистрације бирача или уписа у бирачки списак могу бити различити: стални или повремени; обавезни или необавезни; по личној иницијативи или по службеној дужности.” (Vaso-
vić i Goati, 1993, 150) Стална регистрација бирача подразумева непрекидно вођење и ажурирање бирачког списка, при чему једном уписано име грађанина остаје у списку до његове смрти или промене околности од којих зависи бирачко право (промена пребивалишта, губитак пословне способности). Повремена регистрација бирача значи да се сваке године или по потреби (због предстојећих избора) устројава потпуно нов бирачки списак.

Обавезна регистрација бирача је систем који захтева да грађани буду уписани у бирачки списак одређено време пре чина гласања. Необавезна регистрација бирача омогућава да грђани буду уписани у бирачки списак на самом бирачком месту непосредно пре гласања.

Регистрација бирача по службеној дужности значи да одређени државни орган стално и систематски води и ажурира бирачки списак на основу матичних књига, службене евиденције и других јавних исправа. Регистрација бирача по личној иницијативу и подразумева да је за упис у бирачки списак потребна пријава – захтев потенцијалних бирача.

3. ИЗБОРНИ ОРГАНИ

Изборни органи су стална или привремена тела која се формирају ради организовања, спровођења и контроле избора. Њихов задатак је да осигурају поштовање и примену уставних, законских и других норми за реализацију избора и на тај начин онемогуће преваре, злоупотребе и манипулације. Изборни органи су одговорни да се у складу са прописима обављају изборне радње као што су: евиденција бирача, процедура кандидовања, организовање гласања, уређење бирачких места, пребројавање гласова, утврђивање

и објава резултата избора, контрола изборног процеса, информисање јавности итд.

Начелно, постоје три модела формирања изборних органа (Касаровић, 2003, 132). Први модел подразумева да извршна власт обавља послове изборне администрације, при чему најважнију улогу имају органи локалне самоуправе и државна управа. У другом моделу формирају се стална изборна тела која су независна од извршне власти и подложна правосудном надзору. Овакав модел ствара повољне услове да изборни органи буду политички непристрасни и да се ограничи утицај извршне власти на изборни процес. Трећи модел подразумева формирање привремених тела која су надлежна за спровођење једних избора. Прва два модела су типична за стабилне демократије, а трећи је карактеристичан за поретке са нестабилним политичким приликама.

У демократским системима изборни органи морају бити ефикасни, политички неутрални и јавно одговорни. Фер и поштени избори подразумевају да су ови органи независна и непристрасна тела и да уживају релативну самосталност у свом раду.

4. ИЗБОРНЕ ЈЕДИНИЦЕ

Образовање изборних јединица је једно од најважнијих и најспорнијих питања изборног система, јер број, величина и границе изборних јединица могу директно утицати на резултате избора.

Изборне јединице су територијалне целине у чијим се оквирима резултати гласања преводе у расподелу посланичких места. Пожељно је да изборне јединице представљају складну целину у етничком, комуникацијском, привредном, природном и другом погледу. Често се изборне јединице поклапају са јединицама административно-територијалне поделе државе, али то не мора бити правило.

Одређивање изборних јединица је у надлежности представничких тела, судова или посебних комисија. Основни захтев је да формирањем изборних јединица не буде угрожена једнакост бирачког права, односно он је испуњен ако се у свакој изборној јединици посланик бира на приближно исти број бирача. Тиме се обезбеђује да сваки глас бирача има једнаку вредност.

Према броју посланика који се у њима бира, изборне јединице могу бити једномандатне (униноминалне) и вишемандатне (плуриноминалне). Врло је важна величина изборне јединице, а она се

цени на основу броја посланика који се бира у изборној јединици, а не на основу географске распрострањености. Једномандатне изборне јединице се сматрају малим, док се вишемандатне могу поделити на мале (бирају се два до пет посланика), средње (шест до десет посланика) и велике (преко десте посланика).

Број и величина изборних јединица су у директној вези са усвојеним системом расподеле мандата. Већински систем подразумева већи број мањих изборних јединица. Најчешће су то једномандатне изборне јединице, а ређе су то мале вишемандатне изборне јединице. Пропорционални систем подразумева мањи број већих изборних јединица, изузетно и цела држава може бити једна изборна јединица (нпр. Холандија, Израел и Парагвај).

Веће изборне јединице доприносе већој пропорционалности између добијених гласова и мандата, олакшавају улазак малих партија у парламент и дају већу власт страначким руководствомима, нарочито у процесу кандидовања. Мање изборне јединице, пак омогућавају већу диспропорционалност освојених гласова и мандата, смањују могућности малим партијама за улазак у парламент и стављају бираче у повољнији положај у погледу кандидовања. Британски истраживач Даглас Ре сматра да се оптималан степен пропорционалности гласова и мандата постиже у изборној јединици која има 10 до 20 мандата. Више од 20 мандата доводи до пораста пропорционалности, који је занемарљив, док у изборној јединици са мање од 10 мандата степен пропорционалности почиње рапидно да се смањује. У изборној јединици са мање од 5 мандата пропорционалност се готово губи и пропорционални систем се претвара у већински (Rae, 1971, 115).

Величина изборне јединице има велики утицај и на партијски систем и партијску конкуренцију. “У целини, могло би се рећи да режим са великим изборним јединицама је у позитивној корелацији са више фрагментисаним или фракционализованим партијским системом, са већом вероватноћом минималне већине, већим бројем изборних политичких партија, већим бројем легислативних партија, слабијим главним или великим партијама и слабијим првим двопартијским паром.” (Vasović i Goati, 1993, 139)

5. КАНДИДОВАЊЕ И ИЗБОРНА КАМПАЊА

Кандидовање је битна фаза изборног одлучивања, у којој се одређују кандидати између којих ће бирачи на изборима изабра-

ти посланике. Демократски избори подразумевају да обавезно постоји већи број кандидата од броја посланика који се бира и да су они из различитих партија. У савременим изборним системима политичке партије поседују својеврсни монопол у именовану кандидата. Пошто грађани-бирачи имају мали утицај на утврђивање кандидата, избори имају ограничен ефекат и своде се на чин потврђивања претходно већ одабраних људи.

Кандидате за посланике могу предлагати регистроване политичке партије (посебно или заједно), као и групе грађана. Изборни прописи прецизирају колики број бирача треба својим потписом да подржи кандидатуру да би она била прихваћена и потврђена.

С обзиром на то да политичке партије имају доминантну улогу у предлагању кандидата, важан моменат представља начин утврђивања кандидата у оквиру појединих партија. Најчешћи случај је да шире или уже партијско руководство непосредно одлучује о кандидатима, уз евентуално формално консултовање ширег круга чланова партије. Негде се кандидати одређују путем партијских конвенција или конференција, а негде путем специфичних посредних унутарпартијских избора. У неким партијама (нпр. у САД) практикују се тзв. примарни или прелиминарни избори, на којима учествује најшири круг партијског чланства, па чак и заинтересовани грађани који нису чланови партије. На таквим изборима се врши избор кандидата између више преткандидата које предложи партијско вођство.

Постоје две врсте кандидатуре: појединачна кандидатура и кандидатура листама.

Појединачна кандидатура је везана за већински систем расподеле мандата и мале изборне јединице у којима се бира један посланик. Иако су кандидате предложили партија или група грађана, они учествују у изборној трци као појединци и, евентуално, освојени мандат припада њима лично, а не партији. Ова чињеница је врло битна у случају да посланик промени партијску припадност или да му престане мандат. На гласачким листићима су имена кандидата и бирачи се опредељују првенствено за њих као личности, а у другом плану је њихова партијска припадност. Појединачна кандидатура је једноставна и олакшава грађанима предлагање кандидата, па тиме и шири могућности избора и бољег упознавања кандидата.

Кандидатура листама је везана за пропорционални систем расподеле мандата и веће изборне јединице у којима се бира више

посланика. Партије и групе грађана предлажу листе кандидата у свакој изборној јединици. Кандидати не учествују у изборној трци као појединци већ као чланови партијске екипе и освојени мандати припадају партији. На гласачким листићима су најчешће само имена партија, а комплетне листе кандидата су истакнуте на бирачком месту. Бирачи се опредељују првенствено за партијске листе као целине, а ретко могу у оквиру партијске листе да искажу и свој избор појединаца. Кандидатура листама омогућава пропорционално представљање различитих партија, али грађанима отежава истицање кандидата и сужава могућности избора.

Према начину гласања, разликују се затворене и отворене листе кандидата. На затвореној листи редослед кандидата се не може мењати и гласање се врши само за листу у целини. Партијско вођство одређује редослед кандидата и бирачи на њега не могу утицати. Код отворене листе бирачи се опредељују не само за листу у целини него и својим гласом могу утицати на редослед и коначан избор појединих кандидата.

Изборна кампања је важан елемент изборног система јер може директно утицати на опредељивање бирача, а самим тим и на исход избора. Развој електронских медија је посебно допринео да порасте значај изборне кампање.

Изборна кампања је планирана и организована политичка активност у којој учесници избора настоје да добију што већу подршку бирача и тако освоје власт или обезбеде учешће у власти. Главне фазе изборне кампање су припрема и спровођење. У припреми се врши планирање кампање, ангажују се различити стручњаци, истражује се политичко тржиште и осмишљавају поруке бирачима. У фази спровођења изборне кампање, изборни актери настоје да остваре пројектоване циљеве. То су најчешће: мобилисање бирача да у што већем броју изађу на изборе, промовисање кандидата, партија и њихових политичких програма, прикупљање средстава и регрутовање активиста за кампању.

Развој савремених комуникацијских технологија је значајно допринео порасту улоге и промени организације изборне кампање. Некада су изборне кампање биле краткотрајне, децентрализоване и махом препуштене локалним партијским руководствомима, а водиле су се усменом пропагандом, приватним контактима, на јавним скуповима и преко радија. Данас су кампање дуготрајније, центра-

лизоване, професионално вођене и ослоњене на средства масовних комуникација уз ангажовање бројних експерата.

Изборни прописи директно или индиректно нормирају неке важне аспекте изборне кампање, као што су: трајање кампање, правила изборне пропаганде, финансијска средства која се за ту сврху могу потрошити, обавезе медија према учесницима избора итд.

6. ГЛАСАЊЕ

Непосредно спровођење избора се састоји у гласању бирача. Гласање је, формално гледано, главни чин изборног поступка; он означава индивидуално опредељивање бирача између предложених кандидата или листа на посебно уређеном бирачком месту. “Гласање је материјална радња која се састоји у давању гласа бирача” (Marković, 2006, 284) одређеном кандидату или листи кандидата.

Гласање се обавља на бирачком месту које је посебно организовано и припремљено за ту сврху. Бирач гласа на оном бирачком месту где уписан у бирачки списак. Изузетно, бирач може гласати путем писма и ван бирачког места, под условима утврђеним изборним прописима (нпр. немоћна лица, војници, затвореници и сл.). По правилу, бирач гласа лично. Само у одређеним случајевима бирач може повести са собом лице које ће гласати уместо њега, на начин који му он одреди (ако је бирач слепо, инвалидно или неписмено лице).

Гласање може бити јавно или тајно. У ранијим историјским периодима доминирало је јавно гласање. У Аустралији, 1858. године, први пут је уведено тајно гласање (аустралијско гласање) и оно је затим постепено прихватано у другим земљама. Данас је тајно гласање опште прихваћено у целом свету. Заговорници јавног гласања истичу да оно доприноси развоју грађанске храбрости и јача моралну одговорност бирача за свој глас. Присталице тајног гласања истичу да јавно гласање сужава слободу бирача, јер га излаже притиску власти и разним утицајима са стране. У прилог тајном гласању обично се наводи да он обезбеђује искреност бирача, да повећава учешће грађана на изборима и да онемогућује куповину гласова. Аргументи у прилог тајном гласању су потпуно претегли и оно се данас сматра битним обележјем демократских избора.

Пажњу заслужује и питање обавезности гласања. Обавеза гласања повећава излазак бирача на изборе, али се често сматра обликом политичког принуђивања на изјашњавање. Данас у већини земаља не постоји обавезност гласања. У једном мањем броју држава постоји обавезност гласања и она је праћена одређеним санкцијама. (нпр. Белгија, Холандија, Данска, Аустралија и Аргентина).

7. РАСПОДЕЛА МАНДАТА

Кључну фазу изборног поступка представљају збрајање гласова и расподела посланичких места (мандата) између страначких кандидата према резултатима избора. То је важно питање, јер се његовим решавањем може битно утицати не само на природу партијског система него и на комплетан политички систем једне земље.

Постоје два начина расподеле мандата: већински и пропорционални систем (метод). У неким земљама се примењује и мешовити систем, који је комбинација наведена два система (Jovanović, 1997, 17-103; Vasović i Goati, 1993, 90-130). С обзиром на значај начина расподеле мандата, често се према њему целокупни изборни системи и избори означавају као већински или пропорционални.

Већински систем се реализује у малим изборним јединицама у којима се најчешће бира један посланик, ретко више. Примењује се готово искључиво појединачна кандидатура, а мандате добијају они кандидати који освоје релативну или апсолутну већину гласова.

Пропорционални систем се реализује у већим изборним јединицама у којима се бира већи број посланика. Примењује се кандидатура листама, а партије добијају мандате сразмерно броју гласова које партијска листа освоји.

Пошто се системи расподеле мандата у појединим варијантама сасвим приближавају и преплићу, Дитер Нолен (Dieter Nohlen) истиче да најрелевантнији критеријум за разликовање представља циљ који се жели постићи (Nohlen, 1992, 86). Циљ већинског система је мандатна већина неке странке у парламенту чак и онда кад не постоји бирачка већина. Тежи се, дакле, једностраначкој влади иза које стоји парламентарна већина. Циљ пропорционалног система је да се мандати идеално расподеле на странке, сразмерно

броју добијених гласова. Тежи се да представничко тело што верније одсликава политичке групације у бирачком телу.

7.1. Већински систем

Већински систем је најстарији и најраспрострањенији начин расподеле мандата који се данас практикује у више од 60 релевантних политичких система (Jovanović, 1997, 37; Jovanović, 2004, 91-96; Kasarović, 2003, 357-359). Као кључни регулативни принцип избора већински систем је примењен најпре у Великој Британији и САД. Међутим, неки аутори истичу да се већински систем користи у само седам земаља од 23 развијене земље света (Vasović i Goati, 1993, 91). Већински систем се најчешће примењује у једномандатним изборним јединицама. У том случају читава земља се дели на онолико изборних јединица колико представничко тело има чланова. Мандат се у свакој изборној јединици додељује кандидату који освоји већину гласова. Постоје две варијанте – систем релативне већине и систем апсолутне већине.

Систем релативне већине значи да је за представника изабран онај кандидат који добије највише гласова, односно онај који добије више гласова од других кандидата. Ова варијанта се практикује у Великој Британији, САД, Канади, Индији, Пакистану, Малезији, Гани, Кенији, Замбији итд.

Систем релативне већине подстиче на смањивање броја политичких партија и постепено води двопартијском систему. Различите партије које имају блиске политичке идеје се повезују и истичу заједничког кандидата у изборној јединици, јер тако имају више могућности за успех. На тај начин систем релативне већине доводи до елиминисања екстремних и радикалних политичких партија и доприноси стабилности политичког систем. Партија која добије релативну већину гласова на изборима, обично, осваја знатно више мандата у односу на број добијених гласова, док партије које добију мање гласова, обично, освајају много мање мандата у односу на број добијених гласова. Због тога систем релативне већине доприноси лакшем формирању парламентарне већине и стабилне владе.

У систему апсолутне већине мандат се додељује кандидату који добије више од половине укупног броја гласова. Међутим, може се десити да нико од кандидата не добије апсолутну већину. С обзиром на начин решавања такве ситуације, постоје три подваријанте система апсолутне већине.

У првој подваријанти се организује други круг гласања у коме учествују само два кандидата с највише освојених гласова у првом кругу. На тај начин победник другог круга аутоматски осваја апсолутну већину и добија мандат. Овај систем чисте балотаже се примењује у Белорусији, Казахстану, Узбекистану, Судану, Тогоу, Габону итд.

У другој подваријанти се, такође, организује други круг гласања, али у њему учествују поново сви кандидати или само они који пређу одређени праг. Мандат добија онај кандидат који у другом кругу добије највише гласова (релативну већину). Овакав начин постоји у Француској, где у други круг иду они кандидати који у првом кругу добију бар 12,5 процената гласова регистрованих бирача.

Трећа подваријанта се примењује у Аустралији, где постоји преференцијално гласање, којим се рангирају кандидати. Ако више од половине бирача (апсолутна већина) стави неког кандидата на прво место (прва преференција), онда је он и изабран за представника. Уколико то није случај, кандидат с најмањим бројем првих места се елиминише, а његови гласови се редистрибуирају осталим кандидатима, већ према томе ко је стављен на друго место. На тај начин се поступак понавља док неко не постигне апсолутну већину. Преференцијално гласање, у суштини, спаја ефекте два изборна круга.

Систем апсолутне већине не спутава образовање више политичких партија, као што то чини систем релативне већине, али зато доприноси њиховом повезивању. У другом кругу гласања партије се неминовно удружују, било према блискости политичких идеја, било ради победе над противничким кандидатом. На дужи рок гледано, систем апсолутне већине ублажује политичке супротности, маргинализује радикалне политичке партије и доприноси стабилности политичког поретка.

У изборним јединицама са више кандидата већински систем се примењује у две верзије. У првој верзији кандидати су груписани по партијским листама и глас се за листу у целини. Листа која освоји већину гласова (апсолутну или релативну) добија све мандате у изборној јединици. Овај начин је примењен у Лаосу, Малију, Цибутију итд. Друга верзија се заснива на појединачним кандидатурама и појединачном гласању. Кандидати који добију најве-

ћи број гласова (апсолутни или релативни) освајају мандат. Овакав начин избора се среће у Египту, Јордану итд.

7.2. Пропорционални систем

Пропорционални систем расподеле мандата (систем сразмерног представништва) касније се појавио и конципиран је на критици слабости већинског система. Теоријски је разрађен и практично примењен тек крајем XIX века. Данас се пропорционални систем користи у више од 50 релевантних политичких система (Jovanović, 1997, 57; Jovanović, 2004, 97-105; Kasapović, 2003, 322-325). “Оно што се сасвим поуздано засад може рећи је следеће: на карти изборних система савремених развијених земаља и демократских поредака много је чешће у употреби пропорционални него већински изборни метод.” (Vasović i Goati, 1993, 107) Прецизније речено, пропорционални систем је доминантан у развијеним земљама изван енглеског говорног подручја.

Пропорционални системи имају бројне варијанте. Честа је подела пропорционалних система на екстремне и умерене. Екстремни пропорционални системи имају за циљ да у пуној мери обезбеде политичко представљање одређених група према броју добијених гласова, односно да остваре максималну пропорцију освојених гласова и мандата. Ови системи се базирају на једној изборној јединици и ниској прохибитивној клаузули. Прохибитивна клаузула или изборни праг је проценат гласова који једна партија (листа) мора освојити да би учествовала у расподели мандата (најчешће износи 3-5% гласова у изборној јединици или на нивоу целе земље). Екстремни пропорционални системи постоје у малом броју држава (Холандија, Србија, Израел, Јужноафричка Република, Уругвај итд.). Умерени пропорционални системи имају за циљ да ограниче утицај мањих партија и они се заснивају на већем броју изборних јединица и већој прохибитивној клаузули.

Иако се у литератури наводе многобројни модалитети пропорционалних система, они се своде на две основне варијанте: систем изборног количника (изборне квоте) и систем највећег количника (највећег броја).

Систем изборног количника подразумева да се утврди број гласова – квота коју партијске листе морају достићи да би освојиле један мандат. Постоји више врста изборног количника, а најчешће се примењују Херова квота (Thomas Hare, енглески адвокат) и Ха-

генбах-Бишофова (Hagenbach-Bischoff, швајцарски математичар), односно Друпова квота.

Херова квота се добија кад се укупни број гласова у изборној јединици подели бројем посланика који се бира у њој. Тај број (изборни количник) показује колико гласова вреди једно посланичко место. Свакој партијској листи припада онолико мандата колико пута се квота садржи у броју гласова који је листа добила. Херова квота се користи у Белгији, Аустрији, Словенији, Румунији, Алжиру, Индонезији, Бразилу, Колумбији итд. Често се дешава да на тај начин остане један број нераспоређених мандата. За решење такве ситуације има више начина, а највише се користи метод највећег остатка. Он подразумева да нераспоређени мандати припадају редом оним листама које, након поделе мандата према квоти, имају највећи остатак неискоришћених гласова.

Хагенбах-Бишофова (Друпова) квота се израчунава тако што се укупан број гласова у изборној јединици подели бројем посланичких места увећаним за 1. На тај начин се снижава број гласова потребан за освајање једног мандата и смањује проблем нераспоређених мандата. Хагенбах-Бишофова квота се примењује у Швајцарској, Ирској, Чешкој, Словачкој, Јужноафричкој Републици итд.

Систем највећег количника отклања недостатак система изборне квоте и омогућује да се директно поделе сви мандати. Овај систем се назива и Д'Онтово систем (D'Hondt) према белгијском математичару који га је изградио крајем XIX века. По Д'Онтовог систему, број гласова који је добила свака листа у изборној јединици дели се бројевима 1,2,3,4 итд. све до броја посланика који се бира у тој изборној јединици. Тако добијени количници се сређују по величини, при чему се у обзир узима онолико највећих количника колико се посланика бира у изборној јединици. Свака листа добија онолико мандата колико тих количника на њу отпада.

Пример: У изборној јединици која бира 5 посланика, листа А је добила 70.000 гласова, листа Б – 60.000 гласова, листа В – 42.000 гласова и листа Г - 28.000 гласова. Дељењем броја гласова са 1,2,3,4 и 5 добијају се следећи количници: листа А – 70.000; 35.000; 23.333; 17.500 и 14.000; листа Б – 60.000; 30.000; 20.000; 15.000 и 12.000; листа В – 42.000; 21.000; 14.000; 10.500 и 8.400; листа Г – 28.000; 14.000; 9.333; 7.000 и 5.600. Пет највећих количника су 70.000 (листа А), 60.000 (листа Б), 42.000 (листа В), 35.000 (ли-

ста А) и 30.000 (листа Б). Дакле листа А добија два мандата, листа Б-два мандата и листа В-један мандат.

Д'Онтов систем данас користи велики број земаља (Пољска, Финска, Холандија, Шпанија, Португалија, Србија, Хрватска, Македонија, Бугарска, Турска, Аргентина, Уругвај, Израел, Мозамбик итд.).

Да би се смањило утицај највеће партије, а фаворизовале средње и мање партије, изграђени су системи који су, у основи, исти као Д'Онтов систем, само што се мењају делитељи. Тако, Сен-Лежијев систем (Sainte-Lague), уместо бројева 1,2,3,4..., као делитеље користи редом непарне бројеве 1,3,5,7..., док модификовани Сен-Лежијев систем за делитеље узима редом бројеве 1,4;3;5;7..., Овакви системи избора посланика се примењују у Данској, Норвешкој, Шведској, Латвији итд.

Пропорционални систем омогућује адекватно представљање мањине и зато подстиче формирање већег броја политичких партија. Партије нису упућене на обавезно образовање коалиција јер и без њих могу изборити одговарајућу заступљеност у представничком телу. Због тога овакав систем омогућује постојање и јачање екстремних и радикалних партија. Пропорционални систем не доприноси формирању стабилних коалиција, нити стабилних влада, што све може водити кризи владе и распуштању парламента, а тиме и кризи целокупног система власти.

7.3. Предности и недостаци већинског и пропорционалног система

У политичкој теорији дуго траје оштра полемика о предностима и недостацима већинског и пропорционалног система расподеле мандата. Заговорници и једног и другог система износе бројне аргументе. Може се рећи да још увек није завршена расправа око тога који је систем више демократски.

Већински систем, као што је већ истакнуто, подразумева мале изборне јединице, у којима бирачи гласају за појединачне кандидате и већином гласова бирају посланике. Он је једноставан и лак за разумевање. Обезбеђује непосреднију везу кандидата и бирача, односно касније - посланика и бирача. Омогућује да се изаберу најспособнији и најугледнији људи. Код избора је пресудан квалитет кандидата, а не програм или личност лидера политичке партије. Већински систем "више истиче слободу бирача током избора и не-

зависност посланика током рада у парламенту. Већински систем чини посланика зависнијим од бирача него од странке.” (Marković, 2006, 294).

Као кључна предност већинског система се истиче да он олакшава образовање стабилне парламентарне већине и јаке владе. Лазар Марковић, један од заговорника већинског система каже: ”Земљи није потребно шаренило погледа и идеја у парламенту, него једна већина која има свој програм, која зна шта хоће, и која је за тај програм добила народно поверење”. Већински систем фаворизује велике политичке партије, а потискује средње и мале. Он елиминише из политичког живота екстремне политичке партије.

Основни недостатак већинског система је што омогућује велику диспропорцију између броја мандата и броја гласова које добију поједине политичке партије. Овај систем онемогућава представљање читавих категорија бирача, као што су етничке, верске и друге мањине, па га због тога сматрају недемократским и неправичним.

Пропорционални систем, као што је речено, подразумева веће изборне јединице у којима се бира већи број посланика. Бирачи гласају за партијске листе, а мандати се деле партијским листама сразмерно добијеним гласовима. Предности пропорционалног система су: ”подједнако се вреднује сваки глас бирача, он верно одражава расположење бирачког тела и подједнако пружа могућност свим странкама да имају своје представнике у парламенту” (Marković, 2006, 296). Он олакшава представљање различитих мањина и онемогућује да велике партије потискују мале. Многи аутори истичу демократичност овог система, јер омогућава учешће у државној власти свим деловима бирачког тела, односно свим категоријама грађана.

Примена пропорционалног система доводи у парламент представнике великог броја партија. Основни недостатак је што се тешко образује парламентарна већина, а резултат тога су лабаве коалиционе владе. У таквим условима лако може доћи до блокаде парламента и кризе владе.

Пропорционални систем фаворизује политичке партије, а не грађане. Преко партијске кандидатске листе могу бити изабрани и кандидати који не поседују ауторитет и углед. У изборној кампањи кључну улогу имају партије и освојени мандати припадају партијама, а не појединачним кандидатима. Све то посланике чини потпуно зависним од партија којој припадају.

У пропорционалном систему постоје повољнији услови за деловање и јачање екстремних и радикалних политичких партија. Треба рећи и то да је овај систем увек компликованији и мање разумљив за бираче, него што је то већински систем.

На крају овог упоредног разматрања може се извести кратак закључак: већински систем је погоднији за образовање парламентарне већине, а пропорционални више одговара идеалу правде.

У настојању да се искористе предности и умање недостаци описана два система расподеле мандата, настали су тзв. мешовити системи. Мешовити системи избора представника на различите начине комбинују елементе већинског и пропорционалног система. Овакви системи функционишу у преко десет релевантних политичких система (Јовановић, 2004, 106-108; Касаповић, 2003, 333), међу којима су Русија, Украјина, Литванија, Јапан, Јужна Кореја, Филипини, Мексико итд.

8. ПРЕСТАНАК МАНДАТА

Избори као основа политичке репрезентације нису једнократан чин, већ се периодично одржавају у унапред прописаним интервалима (обично од 2 до 5 година). Истеком предвиђеног временског рока политичким представницима престаје мандат, па се организују нови, редовни избори. Периодично понављање претвара изборе од пуког средства одабира у важан механизам политичке контроле народа над носиоцима власти.

Посланицима може престати мандат и пре истека времена на које су изабрани. Такве случајеве изборни прописи детаљно набрајају и образлажу. У случају распуштања представничког тела, мандат престаје свим посланицима истовремено, те се расписују превремени избори.

Постоје бројне ситуације у којима мандат престаје само појединим посланицима, а најчешће су то: губљење држављанства, лишавање пословне способности, затворска казна, смрт, подношење оставке итд. У пропорционалном изборном систему посланику може престати мандат уколико му престане чланство у политичкој партији на чијој је изборној листи изабран.

Попуњавање упражњених посланичких места се може вршити допунским изборима (зову се допунски, јер се њима допуњава парламент) или тако што се на редовним изборима одређују заменици

посланика који добијају мандат у случају да изабраном посланику из било ког разлога престане мандат. Начин попуњавања зависи од примењеног система расподеле мандата. У већинском систему мандат припада појединцу, па се, по правилу, организују допунски избори. У пропорционалном систему мандат припада партији (подносиоцу изборне листе), тако да упражњено посланичко место, начелно, добија следећи кандидат са партијске листе којој је припадао претходни мандат.

9. ФИНАНСИРАЊЕ ИЗБОРА

Финансирање избора обухвата два елемента. Први је финансирање изборних органа, изборне администрације, односно покривање трошкова свих организација, институција и појединаца које је држава овластила да организују, спроведу и надзиру изборе. Други елемент је финансирање изборних кампања кандидата и политичких партија.

Први елемент – финансирање рада изборних органа – је обавеза државе и он је у већини држава врло прецизно уређен изборним прописима. Покривање тих трошкова се врши из буџетских средстава, којима, по правилу, располажу централни изборни органи.

Финансирање изборних кампања је област у којој и поред великих напора нису успостављена прецизна правила игре и где се много тога дешава иза сцене и далеко од очију јавности. Трошкови кампања се покривају делом из јавних, буџетских средстава, а делом из приватних извора, односно сопствених извора странака.

Држава даје потпору странкама за финансирање изборних кампања зато што су странке важни чиниоци демократије и треба да сачувају своју самосталност. На тај начин се смањује могућност да разне интересне групе “купе“ услуге странака тако што ће им платити изборне кампање. Сопствени извори странака за кампање потичу од новчаних донација, разних дарова, бесплатних услуга (штампање плаката, уступање простора и времена у приватним медијима, експертске услуге) и сл.

У многим земљама је тренд да се финансирање изборних кампања лимитира на разне начине. Тако се законом прописује странкама да не могу прекорачити одређени износ трошкова за кампању, да не смеју примати анонимне донације, да не могу примати

донације изнад одређене висине, да не смеју примати донације од странаца, да морају после избора поднети извештај о трошковима кампање итд. И поред свега, финансирање изборних кампања је великим делом без ефикасног надзора.

10. ЗАШТИТА ПРАВА У ТОКУ ИЗБОРА

Права у току избора (изборна права) обухватају првенствено бирачко право грађана, али и сва друга права субјеката у изборном процесу, као што су: право на кандидовање, право на правовремено, истинито и потпуно информисање о учесницима избора, право кандидата на представљање у медијима, право на накнаду трошкова изборне кампање, права која проистичу из прописаних изборних правила и процедура итд. Изборна права се као значајна политичка права, уређују и гарантују уставом и изборним законима, али и разним подзаконским актима и конвенцијама политичких субјеката. Да би прокламована изборна права имала реални смисао, потребно је да постоје одговарајући механизми њихове заштите и да постоје одређени друштвени услови (степен укупног друштвеног развоја, демократска политичка култура и сл.).

Циљ заштите изборних права је да се кроз контролу изборних радњи и поступака обезбеди слободно опредељивање бирача, а то значи да бирачи буду заштићени од различитих притисака и утицаја са стране, злоупотреба и манипулација, као и да сви субјекти изборног процеса могу водити спорове због, евентуално, повређених права. Повреде изборних права најчешће чине: политичке партије, које не бирају средства у борби за власт; органи за спровођење избора; интересне групе; медији итд.

Постоји више модела контроле и заштите изборних права (Ђукић-Veljović, 1995, 195). Један од модела је онај у коме је парламент врховна и коначна инстанца потврђивања ваљаности избора. То је најстарији начин који је примењиван у Енглеској и Француској, али је касније изгубио значај. Данас је парламенту остала једино функција коначне верификације политичких мандата. У другом моделу носиоци заштитних функција су органи за спровођење избора (изборне комисије и сл.). Најчешћи начин заштите изборних права је пред редовним судовима. Судови су стручна, независна и партијски неутрална тела, те им се, с правом, додељује улога врховног арбитра у одређивању пуноважности избора. У земљама где постоје уставни судови, они представљају специфичне "изборне судове" и

они решавају изборне спорове. Најзад, посебан модел заштите изборних права постоји у данашњој Француској. Тамо Уставни савет, као независан политичко-судски орган, обавља функцију контроле и заштите изборне процедуре.

ЛИТЕРАТУРА

- Đorđević, Jovan, *Novi ustavni sistem*, Beograd, 1964.
- Đukić-Veljović, Zlatija, *Ogledi o političkom predstavništvu i izborima*, Beograd, 1995.
- Jovanović, Milan, *Izborni sistemi*, Beograd, 1997.
- Jovanović, Milan, *Izborni sistemi postkomunističkih država*, Beograd 2004.
- Kasapović, Mirjana, *Izborni leksikon*, Zagreb, 2003.
- Marković, Ratko, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd, 2006.
- Nohlen, Dieter, *Izorno pravo i stranački sustav*, Zagreb 1992.
- Rae, Douglas, *Political Consequences of Electoral Laws*, London, New Haven, 1971.
- Vasović, Vučina, Vladimir Goati, *Izbori i izborni sistemi*, Beograd, 1993.

Dragan Gostovic
Institute for Strategic Research, the Ministry of Defense
of the Republic of Serbia

ELECTORAL SYSTEM

Summary

Electoral system is a relatively consistent and systemized complex of the rules, principles and institutions regulating the process of elections. The electoral system is a system by which electoral process in some political system is shaped and organized. Main elements of the electoral system are: voting right, voters' list, electoral bodies, electoral units, candidature and electoral campaign, voting, mandate distribution, the end of mandate, financing of the elections and protection of the rights during the elections. The key phase of the electoral process is the phase of mandate distribution in accord with the electoral results. There are two ways of the mandate distribution: majoritarian and proportional system. In some states there is a mixed system implemented as well, and that is a combination of these two systems. The majority system is more suitable for

forming the parliamentary majority, while the proportional system is more suitable for the ideal of justice.

Key Words: *electoral system, elections, elements of electoral system, mandate distribution, majoritarian system, proportional system, mixed system*