

REDIZAJNIRANJE IZBORNOG SISTEMA SRBIJE - JEDAN NEUSPEO POKUŠAJ

Oblikovanje izbornog sistema za svaku demokratiju spada u red najvažnijih institucionalnih odluka. Bez obzira na to da li je izborni model nametnut, kopiran, slučajan ili prolazni trend, on je uvek rezultanta odnosa snaga političkih aktera u svakom društvu. Re/distribucija moći koja se izbornim procesima vrši i posledice koje izborni sistem proizvodi u sistemu reperezanetacije, stranačkom sistemu, pozicioniranju ostalih političkih institucija - parlamenta, vlade, šefa države - oblikovanju ove institucije daje karakter "meta-odluke", neke vrste "velikog praska" u institucionalnom dizajnu političkog sistema.

Težnja da se kroz izborni sistem ostvari prednost u odnosu na ostale izborne takmace uvek je dominantan faktor u procesu oblikovanja izbornog sistema, često i presudan. Retko se za izborne sisteme može reći da su rezultat pažljivog dizajna koji vodi računa o istorijskim, etničkim, geografskim, političkim, kulturološkim, tehničkim i kojim sve ne kriterijuma koji determinišu odluku o izboru izbornog sistema. Češći su primeri da su izborni sistemi proizvod neznanja, ili pak korišćenja "znanja" o pojedinim učincima izbornih instituta kako bi se ostvarila prednost u izornoj utakmici. Za demokratiju, funkcionisanje institucija i konsolidaciju poretka pogubna su oba pristupa.

"Izborni mehanizmi su čudnovate stvarčice: istovremeno su kamere i projektori. Oni registruju slike koje su delimično sami stvorili" (Duverger, 1984:34). Otuda interesovanje teoretičara i političara za izborne sisteme. Prvi nastoje da definišu standarde koji se moraju zadovoljiti da bi izborni sistem predstavljao okvir za demokratsku utakmicu izbornih aktera i utvrde zakonomernosti u delovanju izbornog sistema na stranački i parlamentarni sistem. Drugi imaju skromnije ciljeve. Oni nastoje da utiču na oblikovanje izbornog sistema na način koji bi njihovu realnu snagu uvećao tako da mogu vršiti ili deliti vršenje vlasti, po mogućstvu na način koji izbornom dizajnu neće umanjiti demokratski legitimitet. I jedni i drugi, i teoretičari i političari, nastupaju sa interesnih pozicija, zaogrću svoje ciljeve deklaracijama o

demokratiji, pravdi, jednakosti, slobodi, itd., i tvrde da znaju koji je izborni sistem "najbolji", "najprimereniji", "najdemokratskiji". Ni politika ni teorija ne uspevaju do kraja u svojim nastojanjima i to proces dizajniranja i izborne procese čini neizvesnim i interesantnijim (Jovanović, 2004:20).

Dizajniranje izbornih sistema u talasu redemokratizacije postsocijalističkih država, prava laboratorija za politikologiju, omogućilo je proveru niza tvrdnji o uticaju izbornih sistema i posledicama koje u zapadnoj politikologiji imaju gotovo snagu aksioma. Političkim inženjerima postsocijalističkih država na raspolaganju je bio širok repertoar instrumenata za oblikovanje izbornog sistema, sistematizovanih znanja o političkim konsekvencama i komparativnih iskustava. Politički inženjering, institucionalni dizajn ili ustavni inženjering uvek je bio rezultata odnosa moći, negde je bio rezultat kompromisa i nagodbi, negde je nametnut. Na prvim, konstitutivnim izborima, akteri su bili spremniji na kompromise, posebno u situacijama kada nisu bili sigurni ni u svoju izbornu snagu ni u učinke izbornog sistema za koji su optirali. U drugoj fazi, kada je uspostavljen demokratski poredak, kada su akteri stekli znanja o izbornim sistemima, iskustva u izbornim procesima, kada su se pozicionirali u institucijama vlasti, akteri dizajna ostaju isti, političke stranke, ali je on sada situiran u institucionalni ambijent parlamenta. Istovremeno izborni sistemi tada postaju institucije "teške" za promene. I u jednom i u drugom periodu pravo je pitanje "... da li 'menjači' znaju kako da menjaju ono što pokušavaju da menjaju? Da suzimo pitanje, na koji način i otkuda konstruktori izbornog sistema traže sugestije? Obraćajući pažnju na strukturu jazova u svojim društvima? Kopajući po osnovnim determinantama njihove istorije? Ne. U celom svetu projektanti izbornih sistema jedva da usmere pogled na spoljne modele, jedva da i zatraža savete tehničke prirode od onih koji se predstavljaju kao stručnjaci, i na kraju usvajaju model koji oni dožive kao sistem od koga može biti najneposrednije koristi, uz jedno zbogom istoriji, društvenim determinantama i plemenitim tradicijama." (Sartori, 2003 : 46-49).

Koliko su ove intrigantne tvrdnje Sartorija relevantne na primeru Srbije proverićemo kroz analizu reformi izbornog sistema u protekle dve decenije, ali i na konkretnom modelu izbornog zakona koji je trebalo da reformiše izborni sistem za odbornike u lokalnoj samoupravi i posluži kao pilot projekat za izradu izbornog sistema za izbor poslanika Narodne skupštine.

1. Istorija

Prva decenija redemokratizovane Srbije potrošena je na stranačke borbe oko izbornog sistema. Druga je potrošena na pokušaj stručnjaka i nevladinog sektora da ubede stranačke elite na nužnost izbornih reformi.

Na početku redemokratizacije Srbije, 90-te, sve stranke su tražile proporcionalni izborni sistem i to u čistoj formi, jedna izborna jedinica i što niži izborni prag. Jedini konzistentan model proporcionalnog sistema koji je plasiran u javnosti podrazumevao je 11 izbornih jedinica u kojima bi se poslanici birali na 30.000 upisanih birača. Narodna skupština imala bi po tom predlogu 222 poslanika, 51 sa teritorije AP Vojvodine, 30 sa AP Kosovo i Metohija i 141 iz ostalog dela teritorije Republike. Glasalo bi se za zatvorenu neblokiranu listu - birači bi mogli iskazati preferenciju za nekog od kandidata na listi za koju su se opredelili. Raspodela mandata vršila bi se Hagenbah-Bišofovom kvotom i D'Ontovom formulom po ostatku (Kojen, 1990 : 363). Vladajući socijalisti su jedini predlagali većinski izborni sistem. Nova demokratija je predlagala mešoviti izborni model. Opozicija je propagirala da će većinski izborni sistem dovesti do dvostranačkog sistema, a socijalisti da će on doneti stabilnu vladu. Izborna pravila prvih, konstitutivnih izbora, nisu bila rezultat konsenzusa političkih stranaka. Taj "virus" u institucionalnom dizajnu prati na razne načine anamnezu izbornog sistema Srbije.

Posledice prvih izbora su bile onakve kakve većinski sistem treba da proizvede, a koje pristalice ovog modela, po kome danas glasa najviše birača na planeti, smatraju za njegovu prednost u odnosu na proporcionalni izborni sistem. Sa nešto više od 46% glasova u prvom krugu SPS je osvojio ukupno 194 ili skoro 80% mesta u Narodnoj skupštini. Opozicija je bila podpredstavljena, a socijalisti nadpredstavljani. Formirana je homogena jednostranačka vlada. Predviđanja opozicije nisu se ostvarila. U parlament je ušlo čak 15 stranaka. Većinski izborni sistem nije proizveo dvopartijski sistem čak ni po teorijskim kriterijumima. Da je na tim izborima bio primenjen proporcionalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom i izbornim pragom od 5%, simulacija je pokazala da bi u parlamentu sedeli poslanici samo tri stranke - SPS, SPO, DS - i eventualno poslanici grupa građana ako bi nastupili kao jedna lista! Pet puta manje nego po primenjenom većinskom izbornom sistemu. Ali ni očekivanja socijalista nisu se obistinila. Vlada nije bila stabilna. Izdražala je jedva polovinu mandata i to sa jednom rekonstrukcijom (Jovanović, 1997 : 153).

Dve godine od prvih izbora, na Okruglom stolu vlasti i opozicije, socijalisti su posle masovnih demonstracija, tzv. Vidovdansskog sabora, popustili i uveden je proporcionalni izborni sistem sa devet izbornih jedinica, zatvorenim blokiranim izbornim listama, 5%-tnim izbornim pragom i D'Ontovom formulom za raspodelu mandata. Radilo se o velikim izbornim jedinicama u kojima se biralo više od deset poslanika, čime se maksimalno održavala proporcionalnost prilikom pretvaranja glasova u mandate. Birači su glasali samo za liste. Stranke su trećinu mandata bile obavezne da dodele kandidatima po redosledu na listi, a ostale 2/3 su raspoređivale slobodnom voljom prema internim kriterijumima. Taj model je primenjen u dva izborna ciklusa 1992. i 1993. godine. U prvom, rezultat je bio manjinska vlada SPS uz podršku SRS, sa kratkim mandatom. U drugom, dobili smo prvu koalicionu vladu SPS i Nove demokratije, jedne od stranaka opozicionog saveza DEPOS. Tako su građani postepeno navikavani na jednu od osobina proporcionalnog izbornog sistema - da njihov glas može proizvesti vladu koju nisu želeli.

Četiri godine kasnije, čineći ustupke koalicionim partnerima iz C.Gore na saveznom nivou, SPS pristaje na inicijativu za povećanjem broja izbornih jedinica za Veće građana savezne skupštine. To se analogijom primenilo na izbor poslanika za Narodnu skupštinu Republike Srbije i broj izbornih jedinica povećan je više od tri puta - sa devet na 29. Džerimandering u režiji vlasti nije se isplatio. SPS je dobio manje glasova i mesta, a ključne opozicione stranke bojkotovale izbore okrnjivši legitimitet izbora i na njima konstituisanih institucija. Rezultat je bila koaliciona vlada nacionalnog jedinstva SPS, JUL i SRS.

Konačno, 2000-te, pod pritiskom 5.oktobarskog prevrata, na inicijativu SRS i uz podršku opozicije, ali i oslabljene SPS, Srbija postaje jedna izborna jedinica. Tako smo postali treća država u svetu, pored Izraela i Holandije, koja proporcionalni sistem praktikuje sa jednom izbornom jedinicom. Usput su se elite "častile" i uzele slobodu da potpuno mimo redosleda na listi dodeljuju mandate. Taj model je najduže u primeni, deset godina, i po njemu je održano najviše izbora, do sada četiri. Dejstvo ovog izbornog modela već u drugoj primeni, primoralo je dizajnere da ukinu zakonski izborni prag za stranke nacionalnih manjina i to je bila prva izmena ovog izbornog modela. Druga je izvršena 2006. godine i posredno se odnosi na izborni sistem. Novi Ustav Republike Srbije prvo je odredbom u čl.102 stav 2, po kojoj je "Narodni poslanik slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog

poslanika", suspendovao slobodni mandat poslanika. Zatim je dvedecenijsku praksu tzv. "blanko ostavki" pretvorio u ustavni institut koji je u koliziji sa ustavnim načelima o neposrednosti izbora, suverenosti građana, imunitetu poslanika. Na kraju navedenom odredbom direktno je odredio temeljni tip izbornog sistema. Naime, ostavljajući stranci pravo da menja poslanike kad ovi "stave na raspolaganje" stranci mandat jasno je da se radi o proporcionalnom izbornom sistemu, jer u većinskom izbornom sistemu prestanak mandata implicira nove preveremene izbore za popunjavanje upražnjenih. Tako je ustavopisac proporcionalni izborni sistem propisao Ustavom (Marković, 2007 : 22).

Srbija nema harmonizovan izborni sistem na centralnom, pokrajinskom i nivou lokalne samouprave. U AP Vojvodini poslanici predstavničkog tela u tri izborna ciklusa - 1992, 1996. i 2000. godine - birali su se po većinskom izbornom sistemu sa apsolutnom većinom. U prvom ciklusu korišćen je dvokružni većinski izborni sistem - u drugom krugu učestvovala su dva kandidata sa najvećim brojem glasova u prvom krugu. U preostala dva izborna ciklusa u eventualni drugi krug išla su tri kandidata sa najvećim brojem glasova u prvom krugu. On je zamenjen mešovitim izbornim sistemom paralelnog tipa. On je trenutno na snazi, a po njemu su birani poslanici u pokrajinsku skupštinu 2004. i 2008.godine. Polovina poslanika (60) bira se dvokružnim izbornim sistemom sa apsolutnom većinom, tako što svaka jedinica lokalne samouprave bira bar jednog poslanika, a druga polovina proporcionalnim izbornim sistemom, sa autonomnom pokrajinom kao jednom izbornom jedinicom, zatvorenom blokiranom listom, 5%-tnim izbornim pragom i raspodelom mandata D'Ontovom formulom.

Jedinice lokalne samouprave birale su odbornike u dva ciklusa (1992. i 1996.) po većinskom dvokružnom izbornom sistemu, jednom (2000.) po većinskom izbornom sistemu sa relativnom većinom, i u dva navrata (2004. i 2008.) proporcionalnim izbornim sistemom sa jednom izbornom jedinicom, zatvorenom blokiranom izbornom listom i promenom zakonskog izbornog praga sa 5% na 3%.

Geneza izbornog sistema pokazuje da se izborni sistem kretao ka većoj proporcionalnosti glasova i mandata kao osnovnom cilju. Svi ostali elementi izbornog sistema zanemarivani su ili dizajnirani u kontekstu postizanja tog cilja - građani neposredno biraju samo predsednika Republike, političke stranke potpuno kontrolišu ne samo proces kandidovanja, nego i dodelu mandata, dodatno dobijajući instrumente za disciplinovanje predstavnika, stranački sistem posle dve decenije zadržava visok

stepen fragmentiranosti. Dosegnuti cilj pretvorio je normativni model izbornog sistema u instituciju "tešku" za promene. Ključni akteri, političke stranke, ne žele da vide posledice takvog izbornog modela i neće da prihvate njegovu promenu.

Površno posmatrano, moglo bi se zaključiti da je u izbornom sistemu bilo mnogo promena, prvenstveno u prvoj deceniji redemokratizacije. U drugoj dekadi tog procesa promene su izrazito retke. Ipak, pogrešno bi bilo zaključiti da je zbog tih malih promena izborni sistem, u širem smislu, dobro funkcionisao. Naprotiv, uočeni su brojni problemi, od evidencije birača, kandidovanja, izborne jedinice, načina glasanja, preko izborne administracije, do finansiranja i uloge medija u izbornim kampanjama. U tom smislu kao rezultat jednog dugoročnog projekta sačinjen je katalog svih problema, od tehničkih do supstancijalnih, i predložena lista rešenja koje bi politički inženjeri mogli koristiti u redizajniranju izbornog sistema. Ta rešenja su ponuđena na osnovu teorijskih saznanja i komparativnog iskustva i prezentovana kroz niz alternativnih instrumenata i kao takvi imali su potencijal podsticanja i usmeravanja reformi. To je u krajnjoj liniji dovelo do novih zakonskih rešenja u načinu osnivanja i registraciji političkih stranaka, izradi jedinstvenog biračkog spiska, državnoj izbornoj komisiji, te drugačijeg načina izbora odbornika u skupštine jedinica lokalne samouprave (CeSid, 2008). U ovom radu koncentrišemo se samo na one elemente koje imaju nesporno najveći manipulativni uticaj na dizajn izbornog sistema, izbornu jedinicu, način glasanja i raspodelu mandata u kontekstu stabilizacije stranačkog sistema.

2. Posledice

Poznato je da su izborni sistemi institucije sa snažnim manipulativnim uticajem na strančki sistem, parlamentarni sistem i formiranje vlade. Kakve je posledice proizveo većinski izborni sistem videli smo na primeru jednog ciklusa za izbor poslanika i tri izborna ciklusa za izbor odbornika. Sad ćemo razmotriti kakve je posledice proizveo proporcionalni model koji je mnogo duže u primeni, koncentrišući se samo na one elemente koji imaju najveći manipulativni uticaj na karakter institucionalnog dizajna.

Prva pozitivna posledica je proporcionalnost glasova i mandata. To po pretpostavci znači da će biti reprezentovani različiti interesi i da manjine, jer se za stranke nacionalnih manjina zakonski izborni prag ne primenjuje, imaju šansu da osvoje poslaničke mandate i da se njihov glas čuje u nacionalnom parlamentu. To je

prilika i za male stranke, lokalne i regionalne, da se pozicioniraju u predstavničkom telu, da se predstave i ostvaruju svoj program. Po pretpostavci to stvara i mogućnost da participiraju u vlasti jer proporcionalni izborni sistem kao aksiom proizvodi koalicione vlade. Na taj način se većina političkih društvenih grupa i njihovih interesa u društvu institucionalizuje u političkom sistemu i smanjuje se potreba za vaninstitucionalnim delovanjem. Posredno to snaži sistem u celini i smanjuje tenzije u društvu, upućuje stranke na umereniju politiku, saradnju sa drugima, jača legitimnost poretka u celini, i sl.

Međutim, izbori nisu "sajam stranaka" kako je pisao Slobodan Jovanović, niti se izbori prave da se "sačini popis" svih stranaka u jednom društvu, nego da se izabere ona koja je najsnažnija, u narodu trenutno uživa najveće poverenje i zato dobije mandat da vrši vlast (Jovanović, 1990 : 323). Proporcionalni izborni sistem podstiče fragmentaciju, kako elektivnog tako i parlamentarnog stranačkog sistema. Nije problem što je u registar upisan veliki broj stranaka, nego što veliki broj stranaka ulazi u parlament i otežava formiranje parlamentarne većine sposobne da formira vladu. Proporcionalni sistem jača koalicione kapacitete malih stranaka i njihov učenjivački potencijal. One postaju presudne za formiranje vlade i dobijaju uticaj nesrazmeran njihovoj izbornoj snazi u biračkom telu. Osim toga, proporcionalni izborni sistem ohrabruje frakcijske podele u strankama. Nema danas ni jedne relevantne stranke na srpskoj političkoj sceni koja nije prošla frakcijske deobe, neke i više puta. Da ironija bude veća frakcije nisu programskog, političkog, nego personalnog karaktera. Čim neki stranački funkcioner ne ostvari kadrovske ambicije, biva smenjen ili neizabran, on napravi svoju stranku i zaodene to programskim razlozima. Tako se otežava sleganje stranačke scene i slabe one stranke koje imaju kapacitete da oforme struktuiran stranački sistem. Stranački sistem Srbije i dalje lavira između umerenog i ekstremnog pluralizma, sa visokim indeksom preokreta koji ga svrstava u red nestabilnijih stranačkih sistema (Vukomanović, 2005: 40-1).

Fragmentirani parlamentarni stranački sistem proizvodi široke koalicione vlade. Komparativna iskustva pokazuju da su takve vlade spore, skupe i neefikasne. One više energije troše na održavanje koalicionog sporazuma nego na vođenje politike. Umesto da sprovode program za koji su dobili podršku birača zbog stranačkih interesa one često vode razvodnjenu politiku nudeći polovična rešenja kako bi zadovoljili sve apetite koalicionih partnera. Otuda veći broj ministarstava i potpredsedničkih mesta nego što je funkcionalno za efikasno organizovanu

legislativu. To posledično razvodnjava odgovornost jer se svi akteri za neki propust u radu, loše odluke, nečinjenje, i sl., mogu pozvati na stav koalicionog partnera. Zakonski izborni prag od 5% pokazao se kao slaba brana fragmentaciji. Jednostavno male stranke koje izvesno ne bi preskočile izborni prag formiraju izborne koalicije i pozicioniraju se u parlamentu. Kako ih često vezuje samo interes parlamentarizacije, takve koalicije, često bez ikakvih koalicionih sporazuma, pokazuju se kao nesigurni partneri i često se raspadaju ulaskom u skupštinu.

Proporcionalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom i zatvorenom izbornom listom potpuno je depersonalizovao funkciju poslanika i odbornika. Oni nisu, ono što čini suštinu parlamentarne demokratije i kako kaže Ustav, predstavnici građana. Građani ih ne biraju jer glasaju za zatvorenu blokiranu listu u celini bez mogućnosti glasanja za neke od kandidata na listi. To dodatno pojačava depersonalizovanost predstavnika, jer ga ovakav način elekcije lišava potrebe da se angažuje u kampanji, a povratno slabi komunikaciju i odgovornost prema biračima. Na taj način se grubo krši ustavni i jedan od svetih principa demokratskih izbora, neposrednost, a slobodni mandat pretvara u imperativni, vezani, stranački mandat. Od predstavnika građana, poslanici i odbornici postaju stranački delegati. Formalno oni predstavljaju sve građane, stvarno predstavljaju svoje stranke.

Komunikacija predstavnika i birača je prekinuta i posredovana isključivo stranačkim organima. Zato predstavnici i ne osećaju potrebu da komuniciraju sa biračima jer im i ne odgovaraju. Birači glasaju, ali suštinski ne biraju, stranke kandiduju i biraju. To deformiše sistem predstavništva. Vrhunac te deformacije se ogleda u "blanko ostavkama". Cilj stranaka da ovom institucijom zaustave stranačke "preletače" i "trgovinu" mandatima ogolio je svu suštinu naše reprezentacije i pokazao da su stranke stvarni vlasnici mandata. Praksa je demantovala ustavotvorce i ustavopisce odredbe po kojoj poslanik može slobodnom voljom pod uslovima određenim zakonom staviti na raspolaganje mandat stranci sa čije je liste izabrana za poslanika ili odbornika. Upravo je razrada ove ustavne odredebe u Zakonu o izboru odbornika, pokazala kako je ustavotvorac mislio razraditi "zakonske uslove" po kojima će poslanici stvljati na raspolaganje mandat strankama. Tako je zakonodavac predvideo da "blanko ostavku" daju već kandidati - ne dakle predstavnici, odbornici, i to "neopozivo" sa sudskom overom - i predaju je stranci, čime ona postaje "vlasnik" mandata i pre čina izbora. Upravo je jedan od ustavopisaca, T. Nikolić, srušio tu odredbu "zagubivši" ostavke onih poslanika koji su s njim napustili SRS, na čijoj listi

su ušli u Narodnu skupštinu, i osnovali novu stranku, SNS. Šta više, građanin T. Nikolić je inicirao poništavanje takve odredbe u Zakonu o izboru odbornika i Ustavni sud Srbije je to usvojio. Odlukom suda odredbe o blanko ostavkama za izbor odbornika proglašene su neustavnim, a sud je istovremenom neustavnim proglasio odredbu po kojoj su stranke slobodnom voljom dodeljivale mandate u okviru proporcionalne kvote mesta koju su osvojili na osnovu dobijenih glasova. Intervencijom Ustavnog suda deformacije u izbornom sistemu su eliminisane, ali samo na lokalnom nivou, za izbor odbornika. Izborni zakon kojim se uređuje izbor poslanika još sadrži te norme (Odluka Ustavnog suda IVz broj 52/2008 doneta na sednici 21. aprila 2010, Službeni glasnik br. 34/2010, str. 38-43).

Proporcionalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom doveo je do metropolizacije reprezentacije. Predstavljenost pojedinih delova Republike pokazuje izrazite distorzije. Od primene proporcionalnog izbornog sistema sa jednom izbornom jedinicom, u četiri saziva Narodne skupštine od 2000. do 2008.godine, prosečno iz 100 opština nije imalo predstavnika - tačnije ni jedan poslanik nije imao prebivalište u tim jedinicama lokalne samouprave. U njima živi preko 1 500 000 birača, a čak milion njih izlazi na birališta. Nasuprot tome, 39,2% poslanika dolazi sa teritorije Beograda i Novog Sada, a udeo birača iz ova dva grada u ukupnom biračkom telu je tek $\frac{1}{4}$ (26,9%). Čak iz 17 opština ni u osma legislatura nije bilo ni jednog poslanika. Radi se o izrazito nerazvijenim i devastiranim područjima po kriterijumima Vlade Republike Srbije čiji interesi nisu predstavljeni ni zaštićeni (Jovanović, 2008:128). Ovaj mehanizam davno je uočen u Izraelu i Holandiji koje praktikuju proporcionalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom (Latner/McGann, 2005 : 711). Naši politički inženjeri nisu znali ili nisu marili za ovu očekivanu posledicu kada su ovakav izborni model prekopirali za izbor odbornika jedinica lokalne samouprave. Na tom mikro planu distorzija deskriptivne reprezentacije još je izrazitija. U skupštinama opština i gradova sede poslanici iz urabanih delova, dok su seoske i prigradske sredine nepredstavljene ili u najboljem slučaju podpredstavljene. To znači da su oni isključeni iz mogućnosti da preko izabranih predstavnika plasiraju svoje interese i dobiju mogućnost da utiču na distribuciju sredstava iz lokalnih budžeta.

3. Šta i kako menjati - model zakona

Redizajniranje izbornog sistema je uvek složen postupak. Mora se definisati problem i odrediti cilj, a onda birati između instrumenata koji stoje na raspolaganju za dostizanje cilja. Probleme smo videli. Jačanje veze birača i poslanika i odbornika, omogućavanje biračima da glasaju i za kandidate a ne samo liste, uspostavljanje slobodnog mandata, ublažavanje stranačke fragmentacije, ciljevi su koje bi reformom trebalo ostvariti. Oko ovih ciljeva se pod pokroviteljstvom Ministarstva za lokalnu samoupravu pristupilo izradi nacrtu modela niza zakona, između ostalih i Zakona o lokalnim izborima, po prvi put za dve decenije, mnogo pre izborne godine i uz konsultacije stranaka, stručne i naučne javnosti kao i relevantnih međunarodnih organizacija (<http://www.drzavnauprava.gov.rs/>).

Na početku tog procesa bilo je zalaganja za vraćanje na većinski izborni sistem. V. Pešić, tada lider Građanskog saveza prva je to lansirala u javnost. U tom pravcu bile su izjave B. Tadića predsednika Demokratska stranke i predsednika Srbije. Ostale stranke su bile za neku od varijanti mešovitog izbornog sistema ili zadržavanje postojećeg modela. Stavovi stranaka su presudan činilac u reformi jer stranke su te koje treba da izglasaju nova rešenja. U međuvremenu DS je odustala od zalaganja za većinski izborni sistem pa su stranački stavovi izgledali bliži, bar na početku izrade teksta (Intervju RTS 11. jul 2006.godine, Tanjug).

Suštinski, reformatorima je na raspolaganju bio precizan arsenal instrumenata za otklanjanje problema i postizanje postavljenog cilja. Prelaskom na neku od formula većinskog izbornog modela rešila bi se depersonalizovanost, promovisalo biranje i kandidata i stranaka, veza predstavnika i birača učinila jasnijom, a time rešili i problemi sa shvatanjem mandata i važnosti slobodnog mandata za funkcionisanje predstavničke demokratije. Mehanizam fabrikovanja većine smanjio bi fragmentiranost elektivnog i parlamentarnog sistema, olakšao formiranje parlamentarne većine, a time i izbor i funkcionisanje izvršne vlasti i izoštravanje njene odgovornosti. Međutim, to rešenje nije predloženo iz dva razloga. Prvi se ogleda u posledicama koje bi takav model izazvao i zbog kojih je većinski izborni sistem i napušten. Srbija je diverzifikovano društvo, sa brojnim nacionalnim i političkim manjinama, sa snažnim rascepima, duboko raslojeno, sa velikim ideološkim distancama među političkim akterima. Većinski izborni sistem ostao bi nesenzibilan za tu diverzifikovanost, mnoge grupe i njihovi interesi ne bi bili predstavljeni, razne manjine bi sistemski bile pretvorene u trajne gubitnike. Posledično to bi vodilo sužavanju legitimitacije osnove institucija, a brojne organizacije usmerilo ka van

institucionalnom delovanju što bi dodatno otežalo konsolidovanje demokratije. Drugi se ogleda u sagledavanju realnosti - sve stranke su protiv većinskog modela. Neke otvoreno i iskreno shvatajući da bi takav izborni model mogao izvesno dovesti, ne samo do njihovog odlaska u opoziciju, nego i do nestanka sa političke scene. Neke prikriveno pravdajući svoj stav raznim idejama, predlozima, inicijativama, i sl. Zato se radna grupa odlučila da se reforma sprovede u okviru proporcionalnog izbornog sistema. Tu je odabir instrumenata za postizanje cilja bio donekle sužen, ali ništa manje inspirativan. Predloženo direktno glasanje za kandidate i proporcionalna distribucija mandata implicirala je mogućnost aletrnativnog ili dodatnog glasanja u okviru neblokirane liste. Međutim, nije predloženo ovakvo rešenje zbog znatnog broja funkcionalno pismenih birača što bi izvesno moglo proizvesti veliki broj nevažećih glasova, kao i istorijskog iskustva koje nam govori da naši birači nisu koristili ovakve načine glasanja.

Suštinski, predloženi model je postojeći proporcionalni izborni sistem sa direktnim glasanjem za kandidate. To znači da bi opština ili grad bili jedna izborna jedinica za pretvaranje glasova u mandate, izdijeljena na onoliki broj jednomandatnih izbornih jedinica, za direktno glasanje, koliko se odbornika bira. Stranke, koalicije ili grupe građana podnosile bi izborne liste sa kandidatima. Pored svakog imena naveli bi za kog kandidata će se glasati u kojoj jednomandatnoj jedinici. Birači bi dobijali glasački listić sa imenima kandidata i naznakama predlagača i glasali bi direktno za nekog od ponuđenih kandidata. Svi glasovi kandidata sa jedne izborne liste sabirali bi se na nivou oštine ili grada i D'Ontovom formulom raspodelili mandati listama koje su prešle izborni prag, kao u važećem izbornom sistemu. Ali sada stranke ne bi mogle dodeljivati mandate kandidatima sa liste svojom voljom, nego bi mandati pripali onim kandidatima koji dobiju najveći relativni broj glasova.

Na taj način stranke ne bi bile oštećene jer je očuvana proporcionalnost glasova i mandata. Birači bi direkto birali odbornike i stranke ne bi mogle intervenisati naknadno u dodeljivanje mandata čime se poštuje princip neposrednosti. Građani bi znali koga biraju, a odbornici koga predstavljaju. Kandidati bi personalizovali izborne kampanje i morali bi ostvarivati intenzivnu komunikaciju sa biračima da bi dobili njihove glasove. Građani bi znali ko je adresa za njihove zahteve, lakše bi ocenjivali rad lokalnih vlasti i ostvarivali uticaj na odlučivanje predstavničkih tela. Mandat odbornika proisticao bi iz volje građana direktno. Stranke bi dobile aktiviste koji bi prošli selekciju koju bi potvrđivalo telo mnogo šire od

partijskih foruma i članstva. Na taj način bi se podstakla demokratizacija stranaka, jačala i širila osnova stranačkih elita. Većina delova opštine imali bi predstavnika u lokalnim skupštinama i mogli bi u lokalnim parlamentima uticati na odlučivanje štiteći tako svoje interese.

Ovo rešenje nije idealno. Izborne jedinice ne bi mogle biti nejednake, ali to ne bi moglo uticati na krajnji ishod. Pokušaji džerimanderinga zbog proporcionalne formule ne bi moglo oštetiti stranke u broju mandata. Teže bi se zadovoljila polna struktura. Koalicije stranaka ne bi mogle unapred znati broj mesta koji im pripada. Ali i sa ovim nedostacima koji bi se mogli otkloniti ovaj model je bolji od postojećeg.

4. Epilog

Većina stranaka se otvoreno ili prikriveno protivi ovom modelu. One koje učestvuju u raspravi uglavnom ističu potencijalne slabosti koje smo naveli, ali bez ideja kako da se te eventualne slabosti otklone, ili predloži izborni model koji bi bio drugačiji, a ujedno rešio probleme zbog kojih je reforma i pokrenuta. Suština je da se stranke i stranačke elite plaše neposredih izbora i direktnog glasanja. Taj strah je opravdan. Oni suštinski žele da zadrže odlučivanje kome će pripasti mandat, a to po predloženom modelu ne bi mogli. Stranke nisu organizovane, nemaju kandidate koji mogu proći selekciju u direktnom glasanju i personalizovanom izboru. Po logici u predloženom modelu za predstavničke funkcije morali bi se kandidovati čelni funkcioneri koji su na te pozicije došli, po pravilu, posrednim izborima, kooptacijama i delegiranjima, bez učešća i članstva, voljom lidera i moćnih grupa, sa sumnjivom podrškom i u članstvu, a kamoli biračkom telu. Gubitak izbora u takvom modelu značio bi i izvesno gubitak stranačke funkcije. Stranke bi bile primorane da gubitnike menjaju novim funkcionerima, onim koji uživaju podršku ne samo članstva, nego i šireg kruga birača. Ustavni sud je poništio odredbe zakona o lokalnim izborima koje su ostavljale slobodu strankama da dele mandate po svojoj volji i sad će oni to činiti po redosledu na listi, ali i ta odredba se može izigrati primoravanjem kandidata na listi da podnesu ostavke na kandidaturu kako bi se omogućilo da mandat pripadne onom kandidatu koji je po mišljenju stranke, čitaj lidera, pogodniji za odbornika.

Stranke i stranačke elite su skoncentrisane da zadrže monopol u raspodeli mandata. Skloni smo stavu da je to posledica duge primene proporcionalne izborne formule sa zatvorenim blokiranim listom i pravom stranaka da dele mandate mimo volje birača. Tako se formirala praksa i oblikovala svest da su predstavnici puki

glasnogovornici stranaka; da predstavljaju stranke, a ne građane; zastupaju isključivo stranačke programe, a ne interese građana. Posledica je srozavanje institutata predstavnika, poslanika i odbornika, skupštine kao predstavničkog tela, samih stranaka kao institucija koje olakšavaju, a ne supstituišu participaciju građana u odlučivanju, i tamo gde je to suprotno reprezentativnoj demokratiji; politike kao delanja za opšti interes i dobro svih. Povratno to može u biračkom telu širiti apstinenciju, u strankama oligarhijske tendencije, u političkom sistemu autoritarne obrasce ogrnute plaštom proceduralnih postupaka i tehnika bez supstantivne demokratije.

S obzirom da se ušlo u predizbornu godinu u kojoj nije uputno menjati izborni zakon bez širokog konsenzusa, a on se teško postiže i u mnogo benignijim pitanjima od izborne formule, prikazani model će ostati još jedan od projekata na kojem su se trenirali stručnjaci, mediji i novinari, posredno i građani kao birači. Iznete ideje ostaće nerealizovane sve dok stranke ne shvate da bez otvorene političke konkurencije putem izbora neće moći imati elite koje su po volji građana. Direktni izbori su postali jedini mehanizam za cirkulaciju elita i utvrđivanje njihove odgovornosti, ali i nužan uslov minimuma demokratije u samim strankama. Ukoliko se to pre shvati, toliko bolje za stranke. U protivnom će to stići kao zahtev birača, a tada će izborna odluka biti pogubna za one koji se ne budu prilagodili volji birača. Ili će biti ispostavljen kao neki od uslova evrointegracija, a onda će svi protivnici listom postati zagovornici onoga što su kritikovali i opstruirali potvrđujući nezreost, servilnost i sklonost da prihvate diktat lakše od svojevoljnog racionalnog izbora.

6.Literatura

Duverger, M. (1984), Which is the Best Electoral Systems, in: Lijphart, A., Grofman, B. (eds.), Choosing an Electoral Systems: Issues and Alternatives and Their Political Consequences, New York, Preager

Jovanović, M. (1997), Izborni sistemi - izbori u Srbiji 1990-1996, Službeni glasnik RS i Institut za političke studije, Beograd

Jovanović, M. (2004), Izborni sistemi postkomunističkih država, Službeni list SRJ, Fakultet političkih nauka i Institut za političke studije, Beograd

Jovanović, M. (2006), Oblikovanje izborne demokratije, Institut za političke studije i Službeni list SRJ, Beograd

Jovanović, M. (2008), Narodna skupština - deformacija teritorijalnog predstavljanja, Godišnjak 2008, Fakultet političkih nauka, Beograd, br.2, str.117-133

Jovanović, S. (1924), Ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i slovenaca, Beograd, Geca Kon

Kojen,L. (1990), Kako birati republički parlament, Književne novine, br. 363

Latner,M., McGann,A. (2005), Geographical representation under proportional representation: The cases of Israel and the Netherlands, Electoral studies, 24, pp. 709-734, doi 10.1016/j.electstud.2005.02.007

Marković, R. (2007), Ustav Republike Srbije - kritički pogled, u: Ustav Srbije - kritička analiza, ured: Marković, R., Brčin, D., Beogradski forum za svet ravnopravnih, Beograd

Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji, Centar za slobodne izbore i demokratiju 2008, Beograd

Sartori, Đ. (2003), Uporedni ustavni inženjering, "Filip Viušnjić", Beograd

Vukomanović, D. (2005) Dinamika partijskog sistema Srbije, Srpska politička misao, Br.1-2, str. 29-52