

УДК :
324.328.
Примљено:
27.09.2003.
Оригинални
научни рад

доц. др Милан Јовановић
Факултет политичких наука, Београд

ИЗБОРНИ ПРАГ У ИЗБОРНИМ СИСТЕМИМА ПОСТКОМУНИСТИЧКИХ ДРЖАВА

АПСТРАКТ

Изборни праг је већинска - законска или природна - претпрека која се конституише у изборним системима као услов за учешће у расподели мандата. Циљ изборног прага је да спречи прејерану фрагментацију парламентарног системa, омогући лакше конституисање парламентарне већине и формирање стабилне владе. Висина законског изборног прага је важна за систем, али и за стабилност пропорционалности између гласова и мандата. О висини изборног прага као важног елемента пропорционалног изборног система водиле су се и воде се дебате које се крећу у дијалозу од његовог потпуног укидања до његовог стабилног за коалиције. Изборни системи посткомунистичких држава обухваћених овим радом предмет су социјалних изборних реформи. У њим изборним системима изборни праг углавном износи 5% важећих гласова у појединим државама стабилно је за систем коалиције, и кроз реформе углавном је повећаван.

Кључне речи: изборни праг, изборна јединица, праг инклузивности, праг ексклузивности, изборни систем.

Дизајнирање изборних система посткомунистичких држава представља једну од најважнијих институционалних одлука у процесу транзиције. Избор изборног система у великој мери утиче на карактер и динамику политичких промена кроз конституисање одговарајућих државних институција, најпре парламента и владе. Управо зато изборни систем је један од најистраживанијих институција у периоду транзиције посткомунистичких држава. После почетних експеримената са већинским изборним системом, затим, разним варијантама комбинованих изборних модела, данас у посткомунистичким државама доминирају пропорционални изборни системи. Тако је после низа изборних циклуса на одређен начин прихваћена препорука теоретичара да је за период транзиције посткомунистичких држава најприменији пропорционални изборни систем и то чист пропорционални изборни систем.

Два су кључна структурна елемента чистог пропорционалног изборног система - једна изборна јединица, што значи искључивање поделе државе на изборне јединице које повећавају праг инклузивности и смањују пропорционалност приликом претварања гласова у мандате; одсуство законског изборног прага као препреке за учешће странака у расподели мандата. Карактеристичне предности оваквог изборног система је висок ниво пропорционалности, оријентација кандидата и странака ка проблемима на националном плану; већа легитимност изабраних представника, спречавање могућих манипулација и церимандеринга приликом кројења изборних јединица. Насупрот томе, као недостаци таквог типа изборног система истичу се општа деперсонализација, несразмерно велика улога политичких странака, њихових лидера и елита у формирању изборних листа, па и одређивању посланичких мандата, слабљење везе између бирача и представника, неадекватно представљање у парламенту према географском критеријуму и потискивање локалних и регионалних интереса. Посебан проблем оваквог изборног система јесте појачан степен фрагментације у централном представничком телу, што за последицу има транспоноване фрагментације у друштву у законодавно тело, отежавање или спречавање формирања парламентарне већине и онемогућавање парламента да обавља своју основну - законодавну функцију.

Пропорционалисти као главну предност пропорционалног изборног система над већинским изборним системом истичу управо праведно политичко представљање свих мишљења, интереса, струја,

странака у представничком телу. Изборни систем се сматра основом демократске репрезентације, посебно за друштва која су поларизована по етничким, верским, језичким и другим критеријумима. Управо зато такав модел су препоручивали пропорционалисти политичким елитима посткомунистичких држава. Заговорници већинског изборног модела упозоравали су да пледирање за чист пропорционални изборни систем може водити фрагментацији која ће довести до блокаде институција, успоравати процес транзиције и слабити могућност консолидовања демократије. Као најдрастичније опомене истицан је пример "вајмаризације", тј. долазак нациста на власт, захваљујући управо пропорционалном изборном систему, што је резултирало напуштањем изборног модела чистог пропорционалног система у земљама Западне Европе и увођењем законског изборног прага.

Изборни праг је ефикасно средство за слабости чистог пропорционалног изборног модела. Изборни праг је законска или природна препрека коју мора савладати политичка странка или коалиција да би учествовала у расподели мандата. Разликује се више врста и облика изборног прага. Прво, законски изборни праг је вештачка препрека; утврђује се изборним законом и изражава у проценту гласова или броју мандата које изборна листа мора освојити да би се квалификовала за расподелу мандата. Законски изборни праг може се дефинисати, односно утврдити, на једном или на више нивоа расподеле мандата, односно на нивоу изборне јединице, на нивоу групе изборних јединица или на националном нивоу. Висина законског изборног прага углавном је условљена нивоом изборног такмичења. Што је ниво виши законски изборни праг је номинално нижи. Законски изборни праг најчешће се утврђивао јединствено - што значи да су свим изборним актерима, односно странкама и изборним коалицијама постављени једнаки услови за приступ расподели мандата. Међутим, постоји и диференциран законски изборни праг - ова врста изборног прага подразумева различите услове за појединачне изборне листе странака и за изборне листе коалиција. Циљ диференцираног изборног прага јесте да се појача пропорционалност избора и историјски посматрано преузет је из изборног система Грчке почетком 60-тих година. Данас је ова врста изборне препреке карактеристична за изборне системе посткомунистичких држава - Пољске, Чешке, Румуније, Литваније, итд.

Осим законског изборног прага треба разликовати природни праг. Он представља реалну препреку коју морају савладати изборни актери да би се квалификовали за расподелу мандата. Природни праг првенствено зависи од величине изборне јединице, а у теорији се назива клаузулом инклузивности. Постоје различити модели израчунавања прага инклузивности или репрезентативности као минималног

процента гласова који мора освојити одређена изборна листа при најповољнијим условима да би освојила мандат у изборној јединици. Тако на пример, D. W. Re израчунава праг инклузивности по формули $\Pi = 100:(M+C-1)$, где је M величина изборног округа, а C број странака који учествује у изборима. Насупрот њему стоји праг ексклузивности који представља максималан проценат гласова који мора освојити изборна листа у најнеповољнијим условима да би освојила први мандат у изборном округу, а израчунава се по формули $\Pi = 100:(M+1)$ (Taagepera/Shugart, 1989). Осим прага ексклузивности и инклузивности у теорији се срећемо и са ефективним прагом, који је "комполитна варијабла заснована на законском прагу и величини округа" (Lijphart, 1994: 50). Према овој Lijphartовој формули законски праг и величина изборне јединице су у ствари чиниоци исте варијабле - ефективног прага. Једноставније речено, уколико у изборном систему није дефинисан законски праг, његову улогу, улогу вештачке препреке, преузима величина изборне јединице, тако што мале изборне јединице производе исте консеквенце као високи законски прагови. Наравно, у свакој варијанти рачунања изборног прага треба водити рачуна о методу који се користи приликом транспонованга гласова у мандате, јер и он утиче на степен пропорционалности.

Дебате о изборним системима нису мимоишле ни питање оправданости, чак и уставности, законског прага у појединим изборним законодавствима. Заговорници чистог пропорционалног изборног система истицали су да ове врсте препрека директно суспендују начело праведности као темељ пропорционалних изборних система рушећи на тај начин њихов смисао, као и начело једнакости бирачког права, јер делују као нека врста савременог цензуса. (Касаповић, 2003: 155).

Изборни системи посткомунистичких држава који су предмет ове анализе на различите начине решавале су проблеме законског изборног прага. Сви изборни системи на предконститутивним и конститутивним изборима који су одржавани по пропорционалном принципу имали су утврђен законски изборни праг и поделу државе на изборне јединице, није значи било чистог пропорционалног изборног система у примени. Изузетак је Пољска, како ће се видети у тексту. Данас сви актуелни изборни системи, осим изборног система Македоније, имају утврђен законски изборни праг на нивоу изборне јединице или на националном нивоу. Карактеристика анализираних изборних система јесте што сви имају већи број изборних јединица различите величине: од мале, преко средње, до велике изборне јединице. Изузетак је једино Словачка, у којој цела држава представља једну изборну јединицу, али се ни она због висине изборног прага од 5% не сврстава у државе које имају чист пропорционални изборни систем. Изборна јединица, одно-

сно њена величина, и законски изборни праг, делују кумулативно на парламентарни страначки систем, тако да спречавају фрагментацију, олакшавају конституисање парламентарне већине, с једне стране, али и смањују велики број политичких странака које нису имале реално упориште у бирачком телу.

*Висина изборног прага у изборним системима
посткомунистичких држава*

Држава	Изборни праг	
Пољска	5%	8% за коалиције
Чешка	5%	5% до 20% за коалиције
Словачка	5%	
Мађарска	5%	
Румунија	5%	8% до 10% за коалиције
Бугарска	4%	
Естонија	5%	
Русија	5%	
Словенија	4%	
Хрватска	5%	
Македонија	није утврђен законски изборни праг	

Из наведене табеле види се да су три државе у својим изборним системима увеле степенован законски изборни праг за коалиције - Пољска, Чешка и Румунија. Најоштрије услове предвиђа изборни систем Чешке - коалиције две странке морају освојити 10% гласова, коалиције три странке 15% гласова и коалиције четири и више странака 20% гласова да би учествовали у расподели мандата. Циљ овако утврђеног диференцираног изборног прага јесте да се спрече тзв. неприродне коалиције и удруживање странака по сваку цену да би се освојила места у парламенту, али и да се сви изборни актери ставе у равноправан положај у изборној утакмици. Истраживачи избора сматрају ово јединим доприносом изборне праксе посткомунистичких држава теорији избора.

Диференцирани изборни праг први је увела Пољска, која је на почетку транзиције имала изборни систем са следећим основним карактеристикама изборне јединице средње величине и велике изборне је-

динице; поделу мандата на нивоу изборних јединица по Сент-Лежијевом методу, а законски изборни праг није постојао. Политичке конвенције таквог изборног система биле су атомизовани страначки систем и општа пролиферација малих странака у парламент. На изборима 1991. године, по наведеном изборном систему, чак 29 странака освојило је мандате у парламенту, од чега је 11 странака имало само по једног посланика. Висока фрагментација захтевала је коалициону владу великог броја странака - резултат су биле две мањинске владе са мандатом од неколико месеци. Реформа изборног система увела је диференцирани изборни праг као успешан лек за фрагментацију парламентарног страначког система и тај се рецепт полако проширио на остале изборне системе посткомунистичких држава.

Посебан проблем висина изборног прага представља у државама са изразитим мањинама. Висина изборног прага често представља препреку коју организације мањина, чак и под условом да нису подељене и супротстављене, не могу да пређу, јер једноставно нису у том броју заступљени у бирачком телу. Међутим, и поред тога, само Хрватска, Словенија и Румунија, садрже посебне клаузуле којима се штити позиција националних мањина у изборним процесима, и то тако што им се гарантују одређени број изборних места без обзира на то да ли су прешле законски изборни праг.

Изборне реформе у посткомунистичким државама, када је у питању висина изборног прага, углавном су се кретале у правцу његовог повећавања. Разлог за то јесте више пута поменута фрагментација страначког система за коју се овај елемент изборног прага показао као најпоузданије решење. Реформе изборног законодавства у посткомунистичким земљама предмет су сталне опсервације међународних организација чији ставови, односно извештаји посматрачких мисија и препоруке, имају снажан утицај на промене изборног законодавства. Међутим, историја изборних система потврђује да једном успостављени елементи релативно трајно остају у изборним системима и не мењају се радикално и брзо. Како ће перманентне изборне реформе третирати висину изборног прага, сада је тешко предвидети, јер је сваки изборни систем резултат односа политичких снага, односно страначких интереса. Али, сасвим је извесно да ће се тешко и свакако не драстично смањивати висина изборног цензуса као услова за учешће у расподели мандата. Критика коју ова вештачка препрека трпи у односу на репрезентацију мањина пре ће се решавати на другачији начин, путем позитивне дискриминације на пример, а не смањивањем законског изборног прага.

Овај елемент изборног система може бити поучан у перманентним полемикама, када су у питању наш изборни систем и његове реформе. Наиме, у изборном систему Србије, од увођења пропорционалног изборног система 1992. године, испробане су различите варијанте величине изборних јединица - девет изборних јединица, 29 изборних јединица и једна изборна јединица - али висина изборног прага није се мењала. У последње време појачани захтеви за смањивање законског изборног прага производ су утицаја једне изборне јединице као и решености великих политичких странака да се дебалансирају великог уцењивачког потенцијала малих политичких странака. Судећи по односу снага у парламенту на последњим изборима тешко се може очекивати захтев за радикално смањење изборног прага. Осим тога, чак и да се то учини и законски праг спусти на 2% важећих гласова, то неће сигурно обезбедити места у парламенту за мале странке и странке националних мањина. Шта више, и при тако ниском евентуалном законском изборном прагу, у случају поделе гласова бирача из реда националних мањина, политичке странке које заступају њихове интересе могу остати ван парламента.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Nohlen Dieter: Izbornopravo i stranački sustav, Školska knjiga, Zagreb, 1992. god.
2. Нохлен Дитер/Касаповић Мирјана: Изборни системи Источне Европе, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 1997. год.
3. Касаповић Мирјана: Изборни лексикон, Политичка култура, Загреб, 2003. год.
4. Lijphart, Arend: Electoral Systems and Party System. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990. Oxford University Press, New York, 1994.
5. Rae, Douglas, W: The Political Consequences of Electoral Laws, Yale University Press, New Haven 1971.
6. Taagepera, Rein/Shugart, Soberg Matthew: Seats in Vots. The Effects and Determinants of Electoral Systems, Yale University Press, New Haven, 1989.