

Darko Simović\*

## Odnos izbornog sistema i sistema vlasti u Republici Srbiji

### Sadržaj

1. Uvod
2. Pravna priroda sistema vlasti Srbije
  - 2.1. Neznatno racionalizovani parlamentarizam Srbije (1990-2006)
  - 2.2. Dodatno (ali nedovoljno) racionalizovanje srpskog parlamentarizma Ustavom od 2006. godine
3. Evolucija izbornog sistema Srbije – ka interesu stranačkih elita
4. Dileme o delotvornosti izbornog inženjeringa
5. Zaključak: neophodnost izborne reforme u Srbiji

### 1. Uvod

Opšteprihvaćeno je stanovište da priroda izbornog sistema predstavlja jednu od ključnih varijabli za objašnjenje i razumevanje širokog spektra političkih fenomena.<sup>1</sup> Broj političkih stranaka, ekstremizam stranačkog sistema, stepen izborne disproporcionalnosti, formiranje koalicija ili stepen stabilnosti vlada neki su od fenomena na koje neposredno, ili bar posredno, utiče ustanovljeni izborni sistem. Posmatrano iz vizure teorijskih radova na ovom polju, najviše pažnje se posvećuje dejstvu izbornog sistema na političku stabilnost i na broj političkih stranaka.<sup>2</sup> Iako ne manje inspirativno za istraživanje, ali uzroci koji utiču na odabir izbornog sistema ili, pak, u kojoj meri je izborni sistem usklađen sa ustanovljenim sistemom vlasti su teme koje nisu dobile adekvatan prostor u savremenoj ustavnopravnoj i politikološkoj literaturi. Imajući u vidu da je reč o „najmanipulativnijem instrumentu politike“<sup>3</sup>, izvesno je da ne treba izolovano analizirati njegov uticaj na pojedine političke fenomene, već izborni sistem treba sagledavati i u kontekstu krajnjih posledica koje on ima na funkcionisanje ustavom ustanovljenog sistema vlasti.

Sagledavajući iz perspektive najvišeg stepena teorijskog uopštavanja može se reći da većinski izborni sistem vodi stabilnijoj i koherentnijoj vladi, dok proporcionalni izborni sistem ima za

\* Autor je vanredni profesor Kriminalističko-policijske akademije u Beogradu.

<sup>1</sup> M. Golder, Democratic electoral systems around the world, 1946-2000, *Electoral Studies*, Oxford 1/2005, s. (103 i dalje) 104.

<sup>2</sup> L. Wills-Otero, Electoral Systems in Latin America: Explaining the Adoption of Proportional Representation Systems during the Twentieth Century, *Latin American Politics and Society*, Miami 3/2009, s. (33 i dalje) 34.

<sup>3</sup> D. Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, Beograd 2003, s. 14.

posledicu koalicione, heterogene, pa zato i nestabilnije vlade, ali zato njegova primena istovremeno udovoljava zahtevu pravičnosti u pogledu predstavljanja različitih manjinskih grupa. Ipak, na polju funkcionisanja izbornih sistema ne postoje krute zakonitosti, tako da je neophodno napustiti isključivo teorijski i apstraktni pristup ovom fenomenu i fokus usmeriti na analizu konkretnog izbornog sistema u njegovom političkom miljeu.

Ukoliko pažnju usmerimo na politički kontekst Srbije, pri analizi izbornog sistema treba imati u vidu da politički sistem odlikuju dva, načelno govoreći, nepoželjna trenda. Prvo, izborni proces je izrazito personalizovan; i drugo, dosadašnju političku praksu Srbije uglavnom obeležava prezidencijalizacija ustavom ustanovljenog parlamentarnog sistema.

Analizirajući postkomunističku političku praksu Srbije može se zaključiti da se građani prvenstveno opredeljuju prema nepolitičkim osobinama kandidata za najviše političke funkcije. „Odlučivanje za kandidate ne razlikuje se znatno od takmičenja u lepoti. Izgled, šarm i zračenje potisnuli su tematsku kompetentnost i liderske kvalitete kao relevantna merila vrednovanja glavnih političara“ (F. Brettschneider).<sup>4</sup> Dakle, opredeljivanje građana u izbornom procesu postaje depolitizovano i nesadržajno.<sup>5</sup> Takav trend koji, u većoj ili manjoj meri, obeležava i druge nedovoljno konsolidovane postkomunističke sisteme, ali i države zapadne demokratije u pojedinim izbornim ciklusima, posledica je personalizacije medijskog izveštavanja u izornoj kampanji.

U teoriji se apostrofiraju dva ključna faktora personalizacije izbornog procesa. Prvo, usled krize političkih stranaka postoji opšti trend slabljenja stranačke identifikacije građana; i drugo, zbog sve većeg približavanja političkih stranaka i nepostojanja jasnih ideoloških razlika među njima, problemsko glasanje zamenjuje personalizovano glasanje, budući da birači ne dobijaju drugi oslonac za svoju odluku.<sup>6</sup>

Jedna od posledica personalizacije izbornog procesa je i potonje prezidencijalizovanje parlamentarizma koje, pod dejstvom vaninstitucionalnih faktora, podrazumeva narušavanje ustavom predviđene ravnoteže vlasti i koncentrisanje vlasti u rukama jedne od dve glave egzekutive. Bez obzira na to što se proces prezidencijalizacije parlamentarizma može smatrati sveopštim trendom i jednom novom fazom u razvoju ovog sistema vlasti<sup>7</sup>, u Srbiji taj proces dobija izrazito nepoželjnu razmeru, budući da se u potpunosti obezvređuje princip podele vlasti. Naime, počev od prvog postkomunističkog ustava iz 1990. godine, normativno posmatrano, postojalo je nastojanje da se ustanovi racionalizovani parlamentarni sistem sa šefom države kao arbitražnom, moderatornom vlašću koja treba da uravnotežava dve efektivne vlasti, vladu kao nosioca izvršne vlasti i parlament kao nosioca zakonodavne vlasti. Međutim, pretežniji deo dosadašnje političke prakse Srbije obeležila je aktivna uloga šefa države, koji je kao lider parlamentarne većine preuzimao centralnu ulogu u ustavnom sistemu i usmeravao državnu politiku. Ipak, ishod parlamentarnih izbora iz 2014. godine je nagovestio novu praksu, prezidencijalizovanje parlamentarizma, ali ovoga puta u liku premijera. Iako je, saglasno ustavnim odredbama, daleko primerenije da premijer bude ključna figura političkih procesa, i

<sup>4</sup> M. Kasapović, Personalizacija izbora: mit ili stvarnost?, *Društvena istraživanja*, Zagreb 3/2004, s. (363 i dalje) 364.

<sup>5</sup> *Isto*.

<sup>6</sup> Kasapović (bel. 4), s. 365.

<sup>7</sup> V. T. Poguntke/P. Webb, *The Presidentialization of Politics*, New York 2005.

ovakav trend prezidencijalizacije političkog sistema ne doprinosi konsolidovanju demokratije u Srbiji, jer se iznova, ali samo na dijametralno suprotan način, narušava načelo podele vlasti.

Imajući u vidu da institucije izbornog sistema u velikoj meri trasiraju put funkcionisanja sistema vlasti, ostaju nedoumice u kojoj meri ustanovljeni izborni sistem doprinosi konsolidovanju demokratskog poretka u Srbiji i da li bi njegova reforma uticala na skladnije funkcionisanje ustavom predviđenog parlamentarnog institucionalnog modela. Odgovori na ove dileme neminovno zahtevaju osvrt u prošlost i analizu dosadašnje postkomunističke političke prakse. Budući da, bar kada je o prirodi sistema vlasti reč, Ustavom od 2006. godine nisu izvršene suštinske promene, politička praksa će biti sagledana od prvog postkomunističkog ustava 1990. godine, jer su već tada započeti procesi koji obeležavaju i trenutni politički život Srbije.

## 2. Pravna priroda sistema vlasti Srbije

### 2.1. Neznatno racionalizovani parlamentarizam Srbije (1990-2006)

Ustavotvorac Srbije od 1990. godine je ustanovio blago, a ispostaviće se i nedovoljno, racionalizovani parlamentarizam u kome je šefu države, kao nekome ko izražava državno jedinstvo, poverena uloga moderatorne vlasti, koja svojim nezavisnim ustavnopravnim položajem treba da obezbeđuje harmoniju u mogućim sukobima između zakonodavne i izvršne vlasti.<sup>8</sup> Međutim, takav institucionalni okvir je izazivao izrazito oprečne stavove u teoriji, pa se o njemu govorilo kao o „hibridnom predsedničkom sistemu“ (K. Čavoški), „mešovitom rešenju u kome preovladavaju elementi predsedničkog modela“ (A. Fira), „polupredsedničkom sistemu“ (L. Basta, I. Pejić), „mešovitom parlamentarno-predsedničkom sistemu“ (M. Jovičić, D. Stojanović), „kvazi parlamentarnom sistemu sa izrazito dominantnom pozicijom predsednika Republike“ (P. Nikolić) i „parlamentarizmu u racionalizovanom obliku“ (R. Marković, D. Simović).<sup>9</sup>

Ovakva raznolikost u određivanju pravne prirode sistema vlasti neposredna je posledica političke prakse koja je značajnim delom primene Ustava od 1990. godine bila izrazito prezidencijalizovana. Otuda, saglasno odnosima u okviru egzekutive, politički život Srbije se, nakon donošenja Ustava od 1990, može podeliti u dva, vremenski gotovo identična, perioda, a graničnu tačku predstavlja 1997. godina. Prvi period je obeležila dominacija predsednika Republike, kako u egzekutivi, tako i u okviru celokupnog političkog sistema. Međutim, svoju dominantnu poziciju, tadašnji predsednik Srbije, Slobodan Milošević (1990-1997. godine) nije zadobio korišćenjem ustavnih ovlašćenja, već je svoju političku moć crpeo iz bezuslovne podrške parlamentarne većine kojoj je on bio neprikosnoven lider. Vladajuća Socijalistička partija Srbije je izborne uspehe zasnivala na popularnosti svog predsednika, što može biti ilustrovano činjenicom da je Slobodan Milošević na predsedničkim izborima uvek dobijao znatno više glasova od svoje stranke na parlamentarnim izborima.<sup>10</sup> Dakle, nije stranka bila ta koja je isticala svog prvaka i odvodila ga do izborne pobede, već obrnuto, prvak je bio taj koji je

<sup>8</sup> D. Simović/V. Petrov, *Ustavno pravo*, Beograd 2014, ss. 80-81.

<sup>9</sup> Simović, (Ne)dovoljno racionalizovani parlamentarizam Mitrovdanskog ustavotvorca, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu i Pravnog fakulteta u Kragujevcu – Tematski broj – Ustav Republike Srbije – pet godina posle (2006-2011)*, Niš 2011, s. (185 i dalje) 186.

<sup>10</sup> Na izborima 1990. godine, Slobodan Milošević je osvojio 63% glasova, dok je SPS osvojila 47%. Na sledećim, prevremenim izborima 1992. Slobodan Milošević je dobio 53% glasova, a njegova stranka svega 29%.

isticao stranku i omogućavao joj većinu u parlamentu.<sup>11</sup> Takve političke okolnosti su omogućile pomeranje težišta vlasti ka egzekutivi. Pored toga, na čelu vlade su bile ličnosti koje, imajući u vidu njihov skroman politički ugled i podređen stranački status, nisu bile u prilici da okrnje predsednikovu političku moć i dovedu u pitanje njegovu dominantnu poziciju u ustavnom sistemu (Dragutin Zelenović (1991. godine), Radoman Božović (1991-1993. godine), Nikola Šainović (1993-1994. godine) i Mirko Marjanović (1994-2000. godine)). Vlade su predstavljale produženu ruku predsednika Republike i neophodnu sponu sa parlamentom. Pri takvoj raspodeli političke moći parlament je postao pasivni i poslušni posmatrač političkih procesa koje je autoritarno usmeravao predsednik Republike.

Nakon toga, od 1997. do 2006. godine, usled promenjenih političkih okolnosti (prenošenje težišta vlasti sa republičkog na savezni nivo izborom Slobodana Miloševića za predsednika Savezne Republike Jugoslavije (1997-2001. godine); kohabitacija Milana Milutinovića, kao predsednika Republike, i Zorana Đinđića, kao premijera (2001-2003. godine); kohabitacija Borisa Tadića, kao predsednika Republike, i Vojislava Koštunice, kao premijera (2004-2006. godine), nastupio je period u kome odnosi u egzekutivi postaju uravnoteženiji, pa čak i u korist premijera. Štaviše, realna politička moć nije izvirala iz institucija sistema, već je počivala u rukama lidera vodećih političkih stranaka. Ukoliko se ima u vidu i činjenica da je stranački sistem nestabilan, visoko fragmentisan i izrazito polarizovan, jasno je da nisu postojale nužne pretpostavke za jednoobrazno funkcionisanje sistema vlasti, kao i za postojanje, bar donekle, predvidive političke prakse.

Pokušaj blagog racionalizovanja parlamentarizma, u uslovima visokofragmentisanog i nedovoljno institucionalizovanog stranačkog sistema, se pokazao neuspešnim. Političke okolnosti nisu dopuštale da se na delu održi ustavom predviđena ravnoteža vlasti, budući da nisu bile ustanovljene odgovarajuće institucionalne mere na osnovu kojih bi svaka od grana državne vlasti mogla da kontroliše i zauzdava one druge dve. Srbija je svojim primerom potvrdila Šumpeterevu tezu (J. Schumpeter) da je demokratija sve manje vladavina naroda, a daleko više metod političke borbe za glasove birača.<sup>12</sup> Narodna skupština Srbije, kao što je to slučaj i sa pretežnijim brojem opštedržavnih tela u savremenim stranačkim sistemima, je preobražena u sterilno mesto susretanja izabranika naroda koji su vezani nalogima svojih stranaka.<sup>13</sup>

## 2.2. *Dodatno (ali nedovoljno) racionalizovanje srpskog parlamentarizma Ustavom od 2006. godine*

Na polju horizontalne podele vlasti, Ustav od 2006. godine nije učinio radikalni prekid sa dotadašnjim institucionalnim rešenjima. Primetno je nastojanje ustavotvorca da osnaži vladu, a neznatno, možda i samo prividno, da oslabi poziciju šefa države. U tom smislu, ustanovljena je donekle modifikovana i ublažena varijanta instituta konstruktivnog izglasavanja nepoverenja vladi u cilju njenog snaženja i uspostavljanja balansa u sistemu vlasti.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> S. Antić, *Zarobljena zemlja*, Beograd 2002, s. 412.

<sup>12</sup> J. Šumpeter, *Kapitalizam, socijalizam i demokratija*, Beograd 1960, ss. 380-381.

<sup>13</sup> D. Stojanović, *Ustavno pravo*, Knjiga II, Niš 2007, s. 46.

<sup>14</sup> Simović/Petrov (bel. 8), s. 331.

Kada je reč o šefu države, čiji je položaj izazivao žustre polemike i dijametralno suprotne stavove, pada u oči da se i njegov ustavnopravni status nije suštinski izmenio.<sup>15</sup> Najveći broj ovlašćenja kojim raspolaže predsednik Republike imanentan je funkciji šefa države i tradicionalno spada u njegov delokrug poslova. Prema tome, predsednik Republike je zadržao ulogu moderatorne vlasti koja bi trebalo da ostane neutralna u odnosu na svakodnevne političke procese. U skladu sa takvim nastojanjem nije promenjen ni neposredan izbor šefa države, što se može smatrati dobrim institucionalnim rešenjem. Naime, savremeni parlamentarizam odlikuju dva negativna trenda: prvi, koji se ogleda u dominaciji vlade nad parlamentom u okolnostima stabilne parlamentarne većine; i drugi, koga karakterišu slabe i neefikasne vlade u okolnostima nestabilnih i promenljivih parlamentarnih većina. Radi korigovanja tih, u praksi uočenih, slabosti parlamentarizma neophodno je konstituisanje jednog organa, sa zadatkom arbitriranja i uravnotežavanja sistema vlasti, koji će na principu neparlamentarne egzekutive biti organizaciono i funkcionalno nezavisan od parlamenta i vlade. Neposrednim izborom predsednik Republike dobija samostalan politički legitimitet koji je ravan onom kojim raspolaže predstavničko telo, što uostalom predstavlja zalogu njegovog nezavisnog položaja u sistemu vlasti. Racionalizacija parlamentarizma primarno treba da se ogleda u uspostavljanju institucionalnih mehanizama snaženja egzekutive radi postizanja ekvilibrijuma u sistemu vlasti jer je u višestranačkom političkom sistemu, usled dominacija nestabilnih i promenljivih parlamentarnih većina, parlamentarizam sklon deformisanju i preobražaju u iskvareni skupštinski sistem, što je uostalom i pokazala praksa Treće i Četvrte francuske republike.

U tranzicionom konstitucionalizmu, ustavotvorci su se, po pravilu, opredeljivali za snaženje egzekutive kroz instituciju šefa države (Rusija, Ukrajina, Poljska, Rumunija, Litvanija, Hrvatska). Da bi šef države bio adekvatan pandan parlamentu, neophodno je da raspolaže samostalnim i neposrednim političkim legitimitetom, odnosno neophodno je da bude izabran od strane građana. Dok je parlament, kao predstavništvo naroda, oličenje suverenosti naroda, premda on nije i njen nosilac, s druge strane, predsednik Republike je oličenje državne jedinstvenosti, kako u unutrašnjim, tako i u spoljnim odnosima.<sup>16</sup> Međutim, takav način izbora mora biti praćen i odgovarajućim ustavnim ovlašćenjima koja će mu omogućavati uravnotežavanje odnosa u sistemu vlasti. No, na tom polju se i ogleda osnovna slabost dva poslednja ustava Srbije jer postoji neusklađenost između neposrednog političkog legitimiteta kojim raspolaže šef države i njegove realne institucionalne moći koja je zasnovana na ustavnim ovlašćenjima. Naime, ustavotvorac od 2006. godine nije ispravio nedostatke prethodnog ustava jer je šef države ostao uskraćen za mnoga ovlašćenja koja su prirodna posledica njegovog neposrednog izbora.<sup>17</sup>

U jednom segmentu Ustav od 2006. godine je učinio značajan korak unazad u odnosu na dotadašnje stanje. Reč je o prirodi poslaničkog mandata, jer je novim ustavom predviđeno da je narodni poslanik slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, stavi svoj mandata na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika (čl. 102 st. 2). Na taj način, praktično se unapred utvrđuje izborni sistem. Naime, „navedeno ustavno rešenje ima

<sup>15</sup> V. D. Simović, Racionalizovani parlamentarizam Ustava Srbije od 2006, *Pravni život*, Beograd 14/2007, ss. (857 i dalje) 859-866.

<sup>16</sup> R. Marković, Odgovornost predsednika Republike – prema ustavima Republike Srbije od 1990. i 2006. godine, u: A. Fira/R. Marković (ur), *Dva veka srpske ustavnosti*, Beograd 2010, s. (17 i dalje) 32.

<sup>17</sup> *Isto*.

smisla samo u sistemu srazmernog predstavnštva, u kojem stranka ima izbornu listu, tj. „rezervoar“ za zamenu poslanika sa liste kandidata kojom je išla na parlamentarne izbore, a u sistemu većine ono sobom povlači rizik gubljenja poslaničkog mandata, jer na mesto poslanika kojeg je opozvala stranka može doći i poslanik iz druge stranke. Primenom ovakve ustavne odredbe, u sistemu srazmernog predstavnštva, poslanički mandat i u slučaju stranačkog opoziva ostaje u stranci, dok u sistemu većine, u istom slučaju, može otići drugoj stranci<sup>18</sup>. Jasno je da se ovakvo rešenje ne može smatrati mudrim jer u još uvek „mladim demokratijama promene izbornog sistema, kako bi se došlo do onog najprikladnijeg, mogu biti relativno česte. Stoga, ne bi valjalo da svaka promena izbornog sistema zahteva promenu ustava“<sup>19</sup>. Dakako, o ovom pitanju se takođe moralo prozboriti u ovom kontekstu, budući da se ne može osporiti uzročno-posledična veza između prirode izbornog sistema i stranačkog sistema, koja se neminovno prenosi i na sam način funkcionisanja sistema vlasti. Dosadašnje komparativno iskustvo ukazuje da je čist proporcionalni izborni sistem neadekvatno rešenje za još uvek mlade demokratije, jer podstiče i održava usitnjenost stranačkog sistema, što se, po prirodi stvari, odražava na otežano formiranje parlamentarnih većina, pa posredno i na stabilnost vlada.

Kako dosadašnja primena Ustava od 2006. godine ukazuje, institucionalni okvir nije uspeo da ustanovi delotvorne mehanizme koji bi osujetili prezidencijalizovanje sistema vlasti. Sa donošenjem novog ustava vratila se i politička praksa sa početka devedesetih godina. No, prethodio je jedan intermeco u kome je, zbog kohabitacije, postojala ravnoteža moći između premijera (Vojislava Koštunice) i predsednika Republike (Borisa Tadića). Naime, pre nego što je nastupio novi period prezidencijalizovanja sistema vlasti, Srbija je nakon vanrednih parlamentarnih izbora održanih 2007. godine dobila jednu od najkratkotrajnijih vlada u postkomunističkom periodu. Ne samo da je vlada bila teško formirana od četiri političke stranke (Demokratska stranka, Demokratska stranka Srbije, Nova Srbija, G17+), već ju je predvodio Vojislav Koštunica, lider tek treće po snazi Demokratske stranke Srbije. Taj period je obeležen neprestanim trzavicama u vladajućoj koaliciji, što je imalo za posledicu tromo (ne)funkcionisanje sistema vlasti, tako da je vlada potrajala svega desetak meseci. Nakon vanrednih parlamentarnih izbora 2008. godine došlo je do podudaranja predsedničke i parlamentarne većine, što je bila i nužna pretpostavka prezidencijalizovanja sistema vlasti u liku predsednika Republike Borisa Tadića. Po već dobro proverenom receptu za premijera se bira bleđa, neharizmatična i u političkom smislu podređena ličnost (Mirko Cvetković (2008-2012. godine)), pa predsednik Republike, kao lider parlamentarne većine, postaje centralna figura kako u spoljnoj, tako i u unutrašnjoj politici, iako mu Ustav ne dodeljuje takvu ulogu. Pomenuti razvoj političkih događaja, nakon sprovedene ustavne reforme, sugeriše da je parlamentarizam morao biti značajnije racionalizovan da bi se u što većoj meri predupredili ovakvi periodi disbalansa i koncentrisanja političke moći u jednom organu.

Ipak, nakon redovnih parlamentarnih izbora 2012. godine došlo je do politički neobične situacije da najснаžnija politička figura Aleksandar Vučić, kao lider Srpske napredne stranke, ne obavlja nijednu od dve ključne funkcije u egzekutivi, već je obavljao funkciju potpredsednika Vlade. Naime, predsednik Republike, Tomislav Nikolić, je prvi šef države koji je postupio u skladu sa svojom ustavnim obavezom i istupio iz svoje političke stranke, ostajući tako bez osnovne poluge

<sup>18</sup> R. Marković, Ustav Republike Srbije iz 2006. – kritički pogled, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Beograd 2/2006, s. (5 i dalje) 17.

<sup>19</sup> V. Petrov, *Parlamentarno pravo*, Beograd 2010, ss. 81-82.

svoje političke moći, dok je premijer, Ivica Dačić, bio lider tek treće po snazi Socijalističke partije Srbije. Nastupio je period ravnoteže vlasti koji je potrajao svega dve godine, budući da raspored političkih funkcija nije odgovarao realnoj političkoj moći. Vanredni parlamentarni izbori održani 2014. godine su upodobili nominalno i faktičko stanje, tako da je za premijera izabran Aleksandar Vučić. Tim činom je nastupila nova faza u razvoju srpskog parlamentarizma, prezidencijalizacija sistema vlasti, ali ovoga puta u liku premijera. Zasluge za začetak ove novoustanovljene prakse, u najvećoj meri, pripadaju predsedniku Republike, Tomislavu Nikoliću, koji nije zadržao lidersku poziciju u svojoj političkoj stranci i tako nesvesno isekao granu na kojoj sedi. Taj čin ustavne moralnosti svedoči o skromnoj političkoj kulturi, jer je on potvrdio da funkcionisanje sistema vlasti manje zavisi od institucionalnih rešenja, a daleko više od realne raspodele političke moći. Izvesno je, dakle, da ne postoji ustaljeni, nepromenjivi obrazac funkcionisanja srpskog parlamentarizma. Visokofragmentisan i nestabilan stranački sistem je svakako jedan od ključnih razloga postojanja takve nepredvidive i nekonzistentne političke prakse.

Kako dosadašnja analiza političke prakse uverava, ustavotvorac Srbije je postupio suprotno Diveržeovoj (M. Duverger) tezi da niko ne ustanovljava neposredan izbor šefa države da bi on služio isključivo za otvaranje sajмова cveća, već da bi vršio vlast.<sup>20</sup> U tom smislu, dva su moguća puta prevazilaženja postojećeg nesklada u institucionalnoj fizionomiji predsednika Republike. Prvo, umesto neposrednog izbora moglo bi se predvideti da predsednika Republike bira predstavničko telo. Na taj način, uz oslabljeni i izvedeni politički legitimitet, predsednik Republike bi sa postojećim delokrugom ovlašćenja neminovno postao pasivni deo egzekutive lišen efektivnog uticaja na svakodnevne političke procese. Bila bi to prilika za ustanovljavanje kancelarske varijante parlamentarizma u kojoj je premijer alfa i omega političkog života države. Međutim, takva varijanta parlamentarizma se može smatrati lošim institucionalnim izborom u ambijentu visokofragmentisanog stranačkog sistema i nestabilnih političkih prilika. Ovaj oblik parlamentarizma traži razvijenu političku kulturu i stabilnu parlamentarnu većinu. Nepostojanim političkim prilikama nije pogodna dominacija nijednog ustavnog činioca, pa ni predsednika vlade. Predsednika Republike treba učiniti adekvatnim rivalom vladi, a to je moguće samo ukoliko je on izabran neposredno od strane građana. U suprotnom, ustavni sistem bi ostao bez korektivnog mehanizma koji je u stanju da predstavlja adekvatnu i delotvornu protivtežu parlamentu u kome po pravilu dominiraju nestabilne i krhke većine. U još uvek mladim demokratskim postkomunističkim sistemima neophodno je da postoji vlast izvan predstavničkog tela sa nezavisnim političkim legitimitetom koja će predstavljati potencijalnu ravnotežu parlamentu i raspolagati institucionalnim mehanizmima njegovog zauzdavanja. Budući da se Srbija ne može podići svojom parlamentarnom tradicijom takav institucionalni izbor bi vodio ili izrazitoj nestabilnosti koja ne bi mogla da stvori delotvornu egzekutivu ili bi vodio marginalizovanju parlamenta i novom prezidencijalizovanju političkog sistema ali ovoga puta kroz instituciju kancelara. Uostalom, kako se ističe u teoriji, ne treba smetnuti s uma ni istorijsko nasleđe srpskog naroda koje tradicionalno vapi za vođom i domaćinom čitavog naroda.<sup>21</sup> Ilustrativna može biti i odredba prvog srpskog ustava iz 1835. godine u kome jezgrovito stoji „Knez Srpski glava je države“.

<sup>20</sup> M. Duverger, *Echec au roi*, Paris 1978, s. 21.

<sup>21</sup> M. Pavlović, Pravnoistorijski i uporednopravni pogled na ustavne promene, u: O. Vučić/K. Čavoški (ur), *Ustavne promene*, Beograd 2003, s. (23 i dalje) 30.

Ujedno, snažnija pozicija šefa države potencijalno doprinosi pojednostavljanju i konsolidovanju stranačke scene. Neposredan izbor šefa države, na duži rok, vodi polarizovanju političke scene i smanjivanju broja relevantnih političkih stranaka, kao i njihovom grupisanju u dva ideološki dijametralno suprotna bloka. Ukoliko je funkcija šefa države prestižna i moćna, političke stranke bivaju prinuđene da obrazuju predizborne koalicije u cilju isticanja ozbiljnog predsedničkog kandidata. Te koalicije sa predsedničkih izbora se naknadno ponavljaju u vidu postizbornih koalicija radi obrazovanja parlamentarne većine koja šefu države treba da predstavlja pouzdan legislativni oslonac pri obavljanju njegovih funkcija. Treba apostrofirati da neposredan izbor šefa države može da ima takav efekat na stranački sistem samo ako je predsednička funkcija dovoljno atraktivna, tj. ako šef države raspolaže značajnim ovlašćenjima. U suprotnom, političke stranke neće biti preterano zainteresovane za ishod predsedničkih izbora.

Dakle, između dve opcije, prelaska na posredni izbor i zadržavanja neposrednog izbora predsednika Republike, ali uz snaženje njegovih ustavnih ovlašćenja, treba prihvatiti ovu drugu, jer političkim životom Srbije ne treba da dominira jedan ustavni organ. Uzorni demokratski sistemi, kojima Srbija teži, počivaju na ravnoteži više centara institucionalizovane političke moći.

### 3. Evolucija izbornog sistema Srbije – ka interesu stranačkih elita

Posmatrano iz perspektive prvih postkomunističkih demokratskih izbora u Srbiji, legislativni okvir o izbornom sistemu se menjao nekoliko puta. Prvi višestranački izbori 1990. godine održani su po većinskom dvokružnom sistemu. Ti izbori su rezultirali apsolutnom pobedom Socijalističke partije Srbije koja je sa 46,1% osvojenih glasova na nacionalnom nivou dobila 194 od 250 mandata u parlamentu. Takav odabir izbornog sistema ne iznenađuje, jer su većinski izbori, kao recidiv prošlosti, dominirali u postkomunističkom miljeu. Naime, izbori u periodu komunizma su se, delom zbog jednopartijskog sistema, a delom zbog očuvanja personalizacije izborne trke, organizovali po većinskom sistemu.<sup>22</sup>

Već na sledećim, prevremenim parlamentarnim izborima 1992. godine, usled pritiska opozicionih stranaka, uveden je proporcionalni izborni sistem sa devet izbornih jedinica, koji je primenjen i na vanrednim izborima 1993. godine. Međutim, promena izbornog sistema je bitnije uticala na sastav parlamenta. Naime, tada dominantna Socijalistička partija Srbije je sa 28,8% dobijenih glasova spala na 101 narodnog poslanika. Uz pomoć druge po snazi Srpske radikalne stranke formirana je manjinska vlada koja je veoma teško funkcionisala usled selektivne i nepredvidive podrške parlamentarne većine. Bilo je jasno da takva politička situacija ne može duže opstati, pa su se već 1993. godine, sa nepromenjenim izbornim sistemom, održali novi, vanredni parlamentarni izbori u kojima je Socijalistička partija Srbije, sa 36,7% glasova bezmalo osvojila apsolutnu većinu i imala 123 poslanika. Formirana je koaliciona vlada sa, do tada opozicionom strankom, Novom demokratijom, koja je, bez obzira na klimavu parlamentarnu većinu, opstala čitav mandatni period.

Na redovnim parlamentarnim izborima 1997. godine, ustanovljavanjem 29 izbornih jedinica, iznova se manipuliralo izbornom geometrijom. Bio je to pokušaj da se povećavanjem broja

<sup>22</sup> J. Bielasiak, The Institutionalization of Electoral and Party Systems in Postcommunist States, *Comparative Politics*, New York 2/2002, s. (192 i dalje) 194.



izbornih jedinica, efektom natpredstavljenosti pojedinačno najsnažnije političke stranke, sačuva vlast u državi. Jedan deo opozicije je, upravo zbog toga, bojkotovao ove izbore. Ipak, na izbore je izašlo 57,47% birača tako da nije bila dovedena u pitanje legitimnost izbornog procesa. Sa 34,2% glasova Socijalistička partija Srbije je osvojila 110 mandata. Kao i dalje pojedinačno najsnažnija politička opcija, Socijalistička partija Srbije je sa drugom po snazi Srpskom radikalnom strankom (82 mandata) formirala koalicionu vladu, ali zadržavajući za sebe „najvažnije poluge vlasti“.<sup>23</sup>

U poslednjoj godini mandata ove vlade, povodom saveznih predsedničkih izbora oktobra 2000. godine, desile su se radikalne političke promene vaninstitucionalnim putem („petooktobarska revolucija“). Vanredni parlamentarni izbori su zakazani za decembar 2000. godine i dotadašnja opozicija je napokon uspela da ustanovi čist proporcionalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom. „Razlog za uvođenje takve izborne jedinice je i eliminisanje izborne manipulacije putem pristrasnog krojenja granica izbornih jedinica (gerrymandering)“.<sup>24</sup> Predviđen je izborni cenzus od 5%, a preračunavanje glasova u mandate obavlja se po D’Ontovoj formuli. Međutim, pre sprovedenih izbora, krajem oktobra 2000. godine, obrazovana je privremena, prelazna vlada koja je trebalo da obezbedi normalno funkcionisanje države do konstituisanja legitimnih državnih organa. Inače, ova vlada je trajala svega tri meseca i nju su činili predstavnici Socijalističke partije Srbije, Srpskog pokreta obnove i Demokratske opozicije Srbije.

Na vanrednim parlamentarnim izborima 2000. godine ubedljivo je trijumfovala Demokratska opozicija Srbije sa 46,09% glasova, dobivši 176 mandata. Reč je o konglomeratu 18 političkih stranaka, od kojih su neke bile izrazito ideološki suprotstavljene. Dakle, bez obzira na dvotrećinsku većinu u parlamentu, usled neprestanih trvenja u ovoj političkoj grupaciji, ali i zbog ubistva premijera Zorana Đinđića, došlo je do novih vanrednih izbora 2003. godine. O efektima ovako ustanovljenog proporcionalnog izbornog sistema svedoči činjenica da je u trenutku raspisivanja ovih izbora u parlamentarnom sazivu bilo 28 političkih stranaka.

Iako sa najviše mandata u parlamentu (82) posle izbora održanih 2003. godine, Srpska radikalna stranka je ostala u opoziciji, dok je manjinsku, koalicionu vladu formirala druga po snazi, Demokratska stranka Srbije. Iznova je sastav parlamenta svedočio o visokofragmentisanom i nekonsolidovanom stranačkom sistemu Srbije, budući da je u ovom skupštinskom sazivu bilo šest poslaničkih grupa i predstavnika 16 političkih stranaka. Kriza i rascep u okviru vladine parlamentarne većine vodili su novim vanrednim parlamentarnim izborima početkom 2007. godine. Pojedinačno najsnažnija politička stranka, Srpska radikalna stranka sa 81 mandatom iznova je ostala u opoziciji. Predstavnici 12 izbornih lista su ušli u sastav parlamenta, formirajući pri tome 8 poslaničkih grupa. Vladu je obrazovao Vojislav Koštunica, lider tek trećeplasirane političke snage, koalicije Demokratske stranke Srbije i Nove Srbije, koja je imala 47 mandata. Inače, vlada je formirana na samom isteku tromesečnog ustavnog roka, nakon koga bi se moralo ići na nove parlamentarne izbore. Koaliciona vlada od četiri političke stranke (Demokratska stranka, Demokratska stranka Srbije, Nova Srbija, G17+), koje su se međusobno razlikovale u gotovo svim bitnijim sferama državne politike, opstala je svega deset meseci.

<sup>23</sup> Antonić (bel. 11), s. 240.

<sup>24</sup> S. Orlović, Kako do boljeg srpskog izbornog sistema, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, Novi Sad 3/2014, s. (235 i dalje) 246.

Na izborima održanim 2008. godine najveći broj poslanika je dobila koalicija okupljena oko Demokratske stranke koja je sa 38% glasova osvojila 102 mesta u parlamentu. Uz podršku Socijalističke partije Srbije, kao slabijeg partnera, i stranaka nacionalnih manjina stvorena je stabilna vlada koja je ostala na vlasti čitav izborni period. Sastav parlamenta koga je činilo 11 poslaničkih grupa i dalje je svedočio o visokoj fragmentiranosti stranačkog sistema.

Godinu dana pre redovnih parlamentarnih izbora 2011. godine došlo je do blagog korigovanja izbornih pravila koja doduše nisu zadirala u prirodu izbornog sistema. Počev od izbornog zakonodavstva 2000. godine postojao je, u uporednim sistemima, potpuno nepoznat model izborne liste.<sup>25</sup> Naime, političke stranke su bile potpuno slobodne da u internoj raspodeli mandata, nakon održanih izbora, odaberu kandidate sa izborne liste po svom nahodjenju. Ovo obeležje izbornog zakonodavstva navodilo je pojedine teoretičare da govore o svojevrsnom „posrednom proporcionalnom sistemu“ Srbije.<sup>26</sup> Međutim, Ustavni sud je oglosio neustavnom odredbu Zakona o izboru narodnih poslanika (čl. 84) o dodeljivanju individualnih mandata od strane nosioca liste.<sup>27</sup> Izmenom izbornog zakonodavstva maja 2011. godine ustanovljen je klasičan model vezane ili zatvorene liste, koji obavezuje nosioce izborne liste da poštuju redosled kandidata prilikom dodele individualnih mandata. Ujedno, predviđena je i mera pozitivne diskriminacije za žene, jer svako treće mesto na listi je rezervisano za manje zastupljeni pol.

Na izborima 2012. godine pobedila je, relativno mlada, Srpska napredna stranka, koja je u koaliciji sa 11 drugih, pretežno minornih, političkih organizacija osvojila 73 mandata. Formirana je koaliciona vlada čiji je premijer bio lider trećeplasirane Socijalističke partije Srbije, Ivica Dačić. Broj poslaničkih grupa je povećan na 14. Ipak, ova vlada je trajala nepune dve godine, jer je dominantna Srpska napredna stranka svoju političku snagu u biračkom telu želela da u potpunosti formalizuje vođenjem vlade. Vanredni izbori iz 2014. godine potvrdili su njenu političku snagu koja je u koaliciji sa još četiri političke stranke osvojila apsolutnu većinu mandata (158) sa 48,35% glasova. Ipak, bez obzira na ovakav izborni trijumf, formirana je koaliciona vlada sa Socijalističkom partijom Srbije, uz podršku Saveza vojvođanskih Mađara. Neznatno je smanjen broj poslaničkih grupa, kojih sada ima 12. Dakle, bez obzira na dominantnu poziciju Srpske napredne stranke i novi izborni ciklus nije nagovestio stabilizovanje i ukрупnjavanje stranačke scene.

Srbija je od prvih višestranačkih izbora 1990. godine imala 13 vlada, od kojih su samo dve imale pun mandat (Mirko Marjanović (1994.-1998. godine); Mirko Cvetković (2008.-2012. godine)). Izuzev prve dve jednostranačke vlade Socijalističke partije Srbije (1991.-1993. godine), sve ostale vlade su bile koalicione sa većim brojem partnera, od kojih je svakako najekstremiji primer vlade nakon „petooktobarskih promena“ od 18 članica Demokratske opozicije Srbije. Dakle, za nestabilnost vlada u velikoj meri je zaslužan njihov prevashodno koalicioni karakter, koji je neminovna posledica visokofragmentisanog stranačkog sistema. U tom smislu, proporcionalni izborni sistem je zaslužan zato što stranački sistem Srbije i dalje nije sazeo, već je gotovo istovetno nekonsolidovan i nestabilan, kao na početku devedesetih godina prošloga

<sup>25</sup> I. Pejić, *Izborna lista u srazmernom predstavništvu – iskustvo Srbije*, u: O. Nikolić/V. Đurić (ur), *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Beograd 2012, ss. (76 i dalje) 84-85.

<sup>26</sup> V. Goati, *Parlamentarizam i partijski sistem Srbije*, u V. Pavlović/S. Orlović (ur), *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Beograd 2007, s. (129 i dalje) 130.

<sup>27</sup> Odluka Ustavnog suda RS IU42/2008, Sl. gl. RS 28/2011.

veka. Svedoci smo velikih oscilacija u snazi političkih stranaka, koje u toku dva izborna ciklusa pređu put od sjaja do očajja, odnosno od pojedinačno najjače političke stranke, do stranke koja ne ostvari izborni cenzus. Osim toga, nema veće političke stranke koja iz svog sastava nije iznedrila više novih stranaka. Primera radi, iz Demokratske stranke je od 1990. godine nastalo najmanje šest relevantnih političkih stranaka.

Jedan od glavnih problema, kada je reč o političkom predstavništvu, je neadekvatna geografska reprezentativnost parlamenta. Trenutno, 100 od 174 opštine nema svoje narodne predstavnike. Od većih opština to su, primera radi, Paraćin, Negotin, Bačka Topola, Apatin, Kladovo itd.. Značajan je broj opština koje imaju samo jednog narodnog predstavnika, a po broju stanovnika trebalo bi da ih bude više. Požarevac, Kikinda, Loznica, Prijepolje, Arandelovac, Vranje ili Zaječar su primeri takvih opština. Reč je o trendu koji obeležava izborne rezultate od 2000. godine i on je nesumnjivo posledica pretvaranja Srbije u jednu izbornu jedinicu. Upravo te godine je Parlament bio i najmanje teritorijalno reprezentativan, jer je najveći broj opština ostao bez svog predstavnika, njih 111. Razumljivo, Parlament je bio teritorijalno najreprezentativniji nakon prvih vešestranakačkih izbora 1990. godine zbog primene većinskog izbornog sistema. Tada je samo 59 opština ostalo bez svog poslanika.

U aktuelnom sazivu Narodne skupštine iz Beograda sa okolinom ima 76 narodnih poslanika, što je približno trećina od ukupnog broja narodnih poslanika. Značajnija natpredstavljenost je i građana iz Novog Sada (19 poslanik), Niša (12), Kragujevca (9), Kraljeva (6), Čačka, Novog Pazara i Jagodine (5). Dakle, „u ovakvom izbornom sistemu veza birača i biranog je veoma slaba, a za vreme mandata uglavnom ni ne postoji. Otuda je opravdano postaviti pitanje koga narodni predstavnici predstavljaju – sebe same, političku stranku, stranačkog vođu ili nekog trećeg? Šta god da je odgovor, birači su toliko udaljeni od onih koje biraju da se može govoriti o suštinski posrednom izbornom sistemu“<sup>28</sup>.

#### 4. Dileme o delotvornosti izbornog inženjeringa

Sušтина organizovanja izbora je dobijanje predstavničke vlade. Još u XIX veku zastupana je teza da su snažne i delotvorne vlade moguće samo u dvostranačkom sistemu (L. Lowell).<sup>29</sup> Sledeći Diveržeove stavove većinski izborni sistem, u zavisnosti od izabranog modaliteta, vodi dvostranačkom ili bar ublaženom, polarizovanom višestranakačkom sistemu, dok primena proporcionalnog izbornog sistema ima za posledicu višestranakački sistem.<sup>30</sup> Ipak, najbliža istinskom sociološkom zakonu je pravilnost da jednokružni većinski sistem vodi stvaranju i podržavanju dvostranačkog sistema.<sup>31</sup> Takvom epilogu primene ovog izbornog sistema doprinose dva faktora: mehanički i psihološki faktor koji je neminovna posledica ovog prvog faktora.<sup>32</sup> Naime, mehanički efekat ima za posledicu značajnu potpredstavljenost treće po snazi političke stranke, koji posredno izaziva i psihološki efekat na birače da ne prosipaju svoj glas,

<sup>28</sup> Orlović (bel. 24), ss. 237-238.

<sup>29</sup> M. Taylor/V. M. Herman, Party Systems and Government Stability, *American Political Science Review*, Cambridge 1/1971, s. (28 i dalje) 28.

<sup>30</sup> M. Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, London 1964, s. 205.

<sup>31</sup> Duverger (bel. 30), s. 217.

<sup>32</sup> Duverger (bel. 30), ss. 206-255.

već da se opredeljuju isključivo za jednu od dve najsnažnije stranke koje mogu pretendovati da samostalno obrazuju vladu.

Za poklonike većinskog izbornog sistema stabilna vlada je daleko veća vrednost od pravednog predstavljanja koje podrazumeva uključivanje manjinskih stranaka i mišljenja. Diverže izričito tvrdi da proporcionalni izborni sistem načelno slabi demokratiju, dok je većinski sistem snaži<sup>33</sup>. Ujedno, većinski izborni sistem je izrazito surov prema ekstremnim i antisistemskim strankama, budući da im ne dopušta snaženje i promovisanje posredstvom opštedržavnog tela, a tako i podrivanje demokratskog političkog poretka institucionalnim putem. Dakle, takve političke stranke primenom proporcionalnog izbornog sistema mogu biti predstavljene u parlamentu, čime bi dobijale značajan zamajac daljoj ekspanziji, dok u slučaju primene većinskog izbornog sistema one ostaju na margini političke scene i osuđene su isključivo na vaninstitucionalno delovanje, po pravilu, daleko od očiju javnosti.

Postoje procene da čak 43,5% svetskog stanovništva živi u zemljama koje primenjuju sistem relativne većine.<sup>34</sup> Ipak, bez obzira na njegov dugi istorijski pedigre i kontinuiranu široku upotrebu, to je sistem koji se, po pravilu, određuje kao jedan od najmanje poželjnih opcija pri izbornom inženjeringu novih demokratskih sistema.<sup>35</sup> Ne samo da nije pravedan, jer vodi značajnoj potpredstavljenosti stranaka koje su izgubile izbore, već rezultati izbora mogu biti takvi da neka stranka bude apsolutni pobednik iako je po broju dobijenih glasova na nacionalnom nivou bila drugoplasirana. Takva situacija se desila u Engleskoj 1974. godine, kao i u Novom Zelandu 1978. i 1981. godine.<sup>36</sup>

Ta nepravda je pojedine teoretičare navodila na zaključak da se tajna skladnog funkcionisanja britanskog parlamentarizma sastoji u „fabrikovanim većinama“ (D. Rae).<sup>37</sup> Takođe, dosadašnje iskustvo je pokazalo da jednokružni izborni sistem ne vodi nužno uspostavljanju dvostranačkog sistema, pa tako ni stabilnim i postojećim vladama. U tom smislu, Indija i Tajland se ne uklapaju u Diveržeov zakon da izborni sistem relativne većine nužno vodi dvostranačju. U Indiji se desio upravo obrnuti proces, stepen fragmentacije se povećavao tako da na nacionalnom nivou uvek ima četiri ili pet relevantnih političkih stranaka. Političko iskustvo ukazuje da Diveržeov zakon ne deluje u prostranim i etnički heterogenim državama.<sup>38</sup> Isti je slučaj i na Tajlandu gde su političke stranke organizovane prevashodno na regionalnoj osnovi. „Autori koji poriču reducirajuće učinke većinskih sistema pozivaju se gotovo uvek na nestrukturirane stranačke sisteme, i tako pobijaju jedan `zakon` u okolnostima u kojima se taj zakon ne primenjuje“.<sup>39</sup> Dvostranački format je nemoguć, bez obzira na prirodu izbornog sistema, ukoliko su rasne, jezičke, ideološke otuđene, monotematske ili slične nepopustljive manjine koncentrisane u visokim proporcijama u određenim izbornim jedinicama ili posebnim

<sup>33</sup> M. Duverger, Which is the best electoral system?, A. Lijphart/B. Grofman (ur), *Choosing an electoral system: Issues and alternatives*, New York 1984, s. (31 i dalje) 35.

<sup>34</sup> R. Podolnjak/P. Bačić, O(p)stanak Westminsterškog sustava: neuspješni britanski referendum o izbornom sustavu alternativnog glasovanja, *Zbornik PFZ*, Zagreb 3/2012, s. (853 i dalje) 854.

<sup>35</sup> M. S. Shugart, Inherent and Contingent Factors in Reform Initiation in Plurality Systems, u: A. Blais (ur), *To Keep or To Change First Past The Post? The Politics of Electoral Reform*, Oxford 2008, s. (7 i dalje) 7.

<sup>36</sup> Sartori (bel. 3), s. 74.

<sup>37</sup> D. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven 1967, s. 76.

<sup>38</sup> C. Ankar, *Effects of Electoral Systems – A study of 80 countries*, Paper presented at the SNS Seminar in Stockholm, Stockholm 28/29. 09. 2001, s. 27.

<sup>39</sup> Sartori (bel. 3), s. 57.

geografskim oblastima.<sup>40</sup> Dakle, da bi se ustanovio i održao dvostranački sistem, pored većinskog izbornog sistema neophodni su i odgovarajući društveno-politički preduslovi.

Da jednokružni većinski sistem nužno ne vodi ni stabilnoj vladi svedoče izborni ciklusi u sledećim državama: Indija 1998, Nepal 1999, Tajland 1992. i 1996. godine. Uostalom, i Srbija je svoj višestranački život započela sa većinskim izbornim sistemom i jednostranačkom vladom 1990. godine, ali joj to nije obezbedilo političku stabilnost. Prema tome, većinski izborni sistem, budući da je samo jedan od faktora koji utiče na političku stabilnost, ne jamči bezuslovno i nužno trajnost i delotvornost vlade.

Na dijametralno suprotnoj strani od poklonika većinskog sistema, stoje oni koji na njegovoj kritici afirmišu vrednosti proporcionalnog sistema, glorifikujući pri tome značaj višestranačkog političkog predstavništva. Postoji gledište da je dvostranački sistem zastareo i prevaziđen model organizovanja savremene političke zajednice. Vrcavo izraženo: dvostranački sistem je politički ekvivalent nepostojanju kablovske televizije: tako nešto je bilo moguće pedesetih godina minulog veka, ali ne i danas (B. E. Cain).<sup>41</sup> Osim toga, ističe se da je država sa većim brojem političkih stranaka demokratskija jer reprezentuje veći broj javnih gledišta. „Ustavno regulisanje srazmernog predstavništva u velikom broju zemalja posledica je razvijenog stanovišta da u savremenoj državi mora biti poštovan stav manjine, a naročito kroz potrebu države da preduzima afirmativne akcije prema manjinskim grupama“.<sup>42</sup> Za vrednost proporcionalnog sistema se vezuje teza da je prava suština demokratske politike reprezentativna, a ne dobra vlada.<sup>43</sup> Tačnost reprezentacije pospešuje pravičnost, koja se u kontekstu izbornog sistema, bar iz ugla proporcionalista, smatra osnovnom vrlinom. Takođe, premda se o dvostranačkom sistemu govori kao o predvidivijem kada je reč o parlamentarnoj većini i vladi koja će iz nje proizaći, ne treba izgubiti iz vida i to da je promena političkog opredeljenja relativno malog broja birača u stanju da promeni vladajuću političku stranku, što ipak nije moguće u proporcionalnom izbornom sistemu.

Prema Lajphartu (A. Lijphart), višestranačke koalicione vlade imaju prednost nad jednostranačkim vladama, jer one doprinose raspodeli političke moći i afirmišu princip podele vlasti.<sup>44</sup> S druge strane, jednostranačke vlade podrazumevaju koncentraciju vlasti, podređenost legislative egzekutivi, kao i veće mogućnosti zloupotrebe vlasti, budući da u sistemu nema adekvatne protivteže. Dakle, reč je o dva, suštinski različita, modela demokratije: većinska i konsensualna demokratija. Konsensualna demokratija nastoji da uključi što veći broj ljudi u upravljanju državom.<sup>45</sup> U tom smislu, proporcionalni sistem, čija primena za posledicu ima višestranačke koalicione vlade, unapređuje demokratske ideale, kao što su politička jednakost, inkluzija manjina, participacija građana i prenošenje preferencija birača u zvaničnu državnu politiku.<sup>46</sup> Treba apostrofirati i to da ni sam Lajphart u svojim spisima nije potpuno dosledan, jer, s jedne strane, govori o konsensualnoj demokratiji kao „superiornom modelu“ demokratije za sva društva, a s druge o tome da je konsensualna demokratija najpogodnija za segmentirana,

<sup>40</sup> Sartori (bel. 3), s. 59.

<sup>41</sup> B. E. Cain, Party autonomy and two-party electoral competition, *University of Pennsylvania Law Review*, Pennsylvania 3/2001, s. (793 i dalje) 793.

<sup>42</sup> Pejić (bel. 25), s. 78.

<sup>43</sup> Sartori (bel. 3), s. 94.

<sup>44</sup> A. Lajphart, *Modeli demokratije*, Beograd 2003, s. 135.

<sup>45</sup> Lajphart (bel. 44), s. 95.

<sup>46</sup> Lajphart (bel. 44), ss. 277-282.

heterogena i/ili polarizovana društva.<sup>47</sup> Prema Sartoriju (G. Sartori), proporcionalni sistem u svojoj najekstremnijoj varijanti koju preporučuje Lajphart, predstavlja izvorište „nepredviđenih povratnih dejstava koja daju poljubac smrti“.<sup>48</sup>

No, treba imati u vidu i to da se u teoriji osporava teza da je proporcionalni sistem po definiciji pravičniji od većinskog. Naime, proporcionalni izborni sistem obrazuje takav sastav parlamenta koji je reprezentativan isključivo prema jednom, i to političkom, merilu. Da bi parlament zaista bio „primer reprezentativnosti“, on bi u potpunosti morao biti sastavljen prema odnosima koji postoje u društvu (na primer, muškarci-žene 50:50, urbano-ruralno stanovništvo 70:30, srednja-radnička klasa 40:60, crnci-belci 20:80 itd), i tek tada bi u pravom smislu reči postao „mikrokosmos“, reprezentativni uzorak društva i sociološko ogledalo zajednice.<sup>49</sup>

Može se zapaziti da većinski i proporcionalni sistem trpe ozbiljne kritike u pogledu efekata koje imaju na funkcionisanje sistema vlasti. S jedne strane, većinski izborni sistem ne obezbeđuje da vlada bude podržana od većine biračkog tela, dok proporcionalni izborni sistem često vodi formiranju vlade koja se nije mogla identifikovati, pa čak ni naslutiti, u izbornoj kampanji. Otuda, skorašnje izborne reforme su, po pravilu, prolazile u potrazi za nekim trećim putem. Naime, suprotno već uvreženoj tezi da se promena izbornog sistema vrši gotovo bez izuzetka u vanrednim političkim okolnostima, devedesetih godina minulog veka bili smo svedoci krupnih izbornih reformi u državama sa dugom demokratskom tradicijom, kao što su Italija, Japan i Novi Zeland, ali i u Venecueli kao jednoj od najstarijih latinoameričkih demokratija.<sup>50</sup> U sve četiri zemlje, dotadašnji izborni sistem je proizvodio slične negativne posledice koje su urušavale politički sistem: u Italiji hiper-reprezentativni sistem, sa klijentelističkim strankama, koji nije mogao da izrodi delotvornu vladu; u Novom Zelandu neočekivane parlamentarne većine koje su imale uporište u svega oko 40% biračkog tela; u Japanu snaženje partikularizma i korupcija; u Venecueli državni i stranački aparati su prevashodno postojali da bi distribuirali benefite subordiniranim socijalnim organizacijama, uz potpuno zanemarivanje potreba biračkog tela.<sup>51</sup> Sve ove četiri zemlje su izlaz potražile u primeni mešovitog izbornog sistema.

Mešoviti izborni sistem se određuje kao poseban tip izborne institucije zasnovan na dva konstitutivna elementa: prvo, postojanje dva strukturno različita nivoa glasanja i podele mandata i; drugo, izjašnjavanje građana počiva na dva glasa koja su vezana za ta dva nivoa odlučivanja.<sup>52</sup> Premda mešoviti izborni sistemi postaju sve popularniji<sup>53</sup>, oni ne čine jednoobraznu i monolitnu kategoriju.<sup>54</sup> Osim toga, postoje značajna teorijska neslaganja u pogledu definisanja ovog hibridnog izbornog sistema.

Osnovna vrlina mešovitih sistema je u tome što oni spajaju najbolje osobine dva tradicionalna izborna sistema, uz istovremeno neutralisanje njihovih nedostataka. Naime, kombinuje se

<sup>47</sup> Sartori (bel. 3), s. 93.

<sup>48</sup> Sartori (bel. 3), s. 95.

<sup>49</sup> D. Farrell, *Electoral Systems – A Comparative Introduction*, New York 2001, s. 11.

<sup>50</sup> M. S. Shugart, Electoral 'efficiency' and the move to mixed-member systems, *Electoral Studies*, Texas 2/2001, s. (173 i dalje) 173.

<sup>51</sup> Shugart (bel. 50), ss. 177-178.

<sup>52</sup> M. Kasapović, Što su kombinirani izborni sustavi?, *Politička misao*, Zagreb 1/2013, s. (87 i dalje) 97.

<sup>53</sup> L. Massicotte/A. Blais, Mixed electoral systems: a conceptual and empirical survey, *Electoral studies*, Oxford 3/1999, s. (341 i dalje) 361.

<sup>54</sup> Massicotte/Blais (bel. 53), s. 362.

snaženje odgovornosti svojstveno uninominalnim izbornim jedinicama, sa kvalitetima koje pruža proporcionalno predstavljanje regionalnih i nacionalnih lista.<sup>55</sup> Ujedno, prema istraživanjima, mešoviti izborni sistemi vode umerenoj fragmentaciji stranačkog sistema.<sup>56</sup> Posmatrano na primeru Nemačke, mešoviti izborni sistem je proizveo „strateško glasanje“<sup>57</sup> koje podrazumeva opredeljivanje za jednu od dve najsnažnije političke stranke u sistemu relativne većine, uz ostavljanje drugog glasa za slabije političke organizacije, prema kojima imaju najviše afiniteta, za izbore po proporcionalnom sistemu. U tom smislu, mešoviti izborni sistem ima izrazitu vaspitnu ulogu na biračko telo, jer navodi građane na promišljanje o tome kako najmundrije da upotrebe svoja dva glasa.

No, nisu svi tako oduševljeni mešovitim izbornim sistemima. Za veći broj savremenih autoriteta u nauci, jednostavnijem rešenju uvek treba dati primat (G. Sartori, A. Blais, L. Massicotte, D. Horowitz).<sup>58</sup> Uparivanje većinskog i proporcionalnog sistema Sartori smatra lošim brakom i kontraproduktivnim rešenjem,<sup>59</sup> jer se na taj način istovremeno podstiče hazardersko ponašanje (sistem relativne većine) i fragmentacija stranačkog sistema (proporcionalni sistem). Takođe, dok se, s jedne strane, govori o potencijalnoj vaspitnoj ulozi mešovitog izbornog sistema, postoji stanovište da ne bi trebalo tražiti od birača da se istovremeno opredeljuju većinski (strateški) i proporcionalno (iskreno), budući da je to siguran način za njihovo zbunjivanje, kao i što je „verovatan način za dobijanje poslanika koji nit smrde nit mirišu“<sup>60</sup>. Otuda, prema Sartoriju, treba se kloniti mešovitih sistema, jer oni predstavljaju „bastarda“ koji sabira u sebi nedostatke dva tradicionalna izborna sistema<sup>61</sup>.

## 5. Zaključak: neophodnost izborne reforme u Srbiji

Premda ne postoji jednoobrazan i predvidiv model funkcionisanja sistema vlasti, za šta je dobrim delom zaslužna priroda stranačkog sistema, koji je i dalje visokofragmentisan i nestabilan, postavlja se pitanje da li bi izborna reforma mogla doprineti otklanjanju ili bar ublažavanju uočenih nedostataka u političkom sistemu Srbije.

Najpre, treba imati u vidu, već uveliko potvrđenu tvrdnju, da su političke stranke sklone da sačuvaju *status quo* od koga su imale korist. Kako su u „normalnoj politici“ pravila igre poznata i trajna, temeljne promene izbornog sistema sprovode se samo u izuzetnim okolnostima.<sup>62</sup> Dosadašnje iskustvo svedoči o tome da se izborni sistem, po pravilu, menjao u okolnostima kada se dominantna stranka suočavala sa ozbiljnim rizikom da primenom dotadašnjeg većinskom

<sup>55</sup> P. Dunleavy/H. Margetts, Understanding the dynamics of electoral reform, *International Political Science Review*, London 1/1995, s. (9 i dalje) 27.

<sup>56</sup> T. Kostadinova, Do mixed electoral systems matter?: a cross-national analysis of their effects in Eastern Europe, *Electoral Studies*, Oxford 1/2002, s. (23 i dalje) 31.

<sup>57</sup> K. Cox/L. J. Schoppa, Interaction Effects in Mixed-Member Electoral Systems: Theory and Evidence from Germany, Japan and Italy, *Comparative Political Studies*, London 9/2002, s. (1027 i dalje) 1028.

<sup>58</sup> Farrell (bel. 49), s. 182.

<sup>59</sup> Sartori (bel. 3), ss. 95-96.

<sup>60</sup> Sartori (bel. 3), s. 97.

<sup>61</sup> *Isto.*

<sup>62</sup> M. Kasapović, Obrasci izbornih reformi u stabilnim demokracijama: Novi Zeland, Italija i Japan, *Politička misao*, Zagreb 3/2002, s. (3 i dalje) 4.

sistema bude apsolutni gubitnik.<sup>63</sup> U tom smislu, posmatrano iz istorijske perspektive, postojala je transformacija izbornog sistema u pravcu proporcionalnog predstavnštva, dok nije zabeležen trend u suprotnom smeru.<sup>64</sup>

Da bi se sprovele radikalne izborne reforme neophodno je da se steknu ozbiljni politički, socijalni, kulturni, pa i psihološki razlozi.<sup>65</sup> Države koje su devedesetih godina prošlog veka izvršile suštinsku promenu izbornog sistema (Italija, Novi Zeland, Japan, Venecuela), bile su suočene s ozbiljnim političkim krizama koje su se prvenstveno ogledale u krizi ili čak raspadu dominantnih posleratnih stranaka i stranačkih sistema za koje se uveliko smatralo da su odgovorni upravo postojeći izborni sistemi.<sup>66</sup>

Budući da na javnoj sceni Srbije ne postoji posebno razvijena svest o tome da je priroda izbornog sistema presudno odgovorna za postojeće anomalije u političkom sistemu i njegovu nestabilnost, izvesno je da ne postoji pogodno tle za korenitijom reformom na ovom polju. U tom smislu, zamena proporcionalnog sa nekom varijantom većinskog izbornog sistema se može smatrati nerealom, a ujedno i nepotrebno, u postojećem političkom ambijentu. Ipak, ovo saznanje ne treba da bude demoralizujuće po dalja intelektualna promišljanja u potrazi za optimalnim izbornim sistemom u Srbiji.

Prema rečima Kaca (R. Katz), izbor najboljeg izbornog sistema za datu zemlju ultimativno zavisi od toga „ko ste, gde ste, i gde želite da idete“.<sup>67</sup> Poput savršenog odela, i izborni inženjering treba da se prilagodi konkretnim političkim okolnostima. No, s druge strane, neretko se ističe da ne postoji najbolji sistem<sup>68</sup> i da bi svaka promena izbornog sistema mogla voditi prouzrokovanju nekih novih neželjenih trendova, koji ranije nisu postojali. Neuspeo pokušaj izborne reforme u Holandiji, koja takođe baštini proporcionalni sistem sa jednom izbornom jedinicom, svedoči o tome da je traganje za optimalnim izbornim sistemom poput nastojanja da se istovremeno sedi ispod trema, trči sa zecom i lovi sa psima.<sup>69</sup> Da je, pri svakoj izornoj reformi, neophodno istovremeno ostvariti više različitih, a često u određenoj meri i međusobno suprotstavljenih, ciljeva svedoči i primer Srbije.

Nesumnjivo prvo, bar kada je o Srbiji reč, potrebno je institucijama izbornog sistema uticati na konsolidovanje stranačkog sistema koji nužno podrazumeva njegovo pojednostavljivanje i ukрупnjavanje. Drugo, neophodno je osnažiti veze između izabranih narodnih predstavnika i birača, a smanjiti moć partijske elite koja narodne poslanike, podređujući ih svojoj arbitrarnoj volji, tretira kao najobičnije poslušnike ili grublje, a svakako istinitije, iskazano podanike. Treće, geografska reprezentativnost parlamenta mora biti unekoliko adekvatnija i pravičnija. Ujedno, izborni sistem mora da udovolji i zahtevu adekvatnog predstavljanja manjinskih grupa, ali i da uvaži rodnu ravnopravnost. Četvrto, izborni sistem bi trebalo da utiče i na preobražaj političke kulture u pravcu razvijanja demokratičnosti samih političkih stranaka, jer se njima uglavnom

<sup>63</sup> Wills-Otero (bel. 2), s. 51.

<sup>64</sup> Bielasiak (bel. 22), s. 192.

<sup>65</sup> Kasapović (bel. 62), s. 14.

<sup>66</sup> *Isto.*

<sup>67</sup> R. Katz, *Democracy and Elections*, Oxford 1997, s. 308.

<sup>68</sup> P. Norris, Choosing electoral systems: Proportional, majoritarian and mixed systems, *International Political Science Review*, London 3/1997, s. (297 i dalje) 311.

<sup>69</sup> G. J. Leenknecht/G. van der Schyff, Reforming the Electoral System of the Dutch Lower House of Parliament: An Unsuccessful Story, *German Law Journal*, Stuttgart 12/2007, s. (1133 i dalje) 1144.



upravlja po autokratskom principu. Trebalo bi preduprediti već uveliko uvrežen manir da se takav model upravljanja, iz stranačke organizacije, naknadno, po osvajanju vlasti, prenosi i na državni nivo. Peto, izborni sistem bi trebalo modifikovati na način da se potencijalne vlade mogu identifikovati pre izbora. Naime, izbornim sistemom bi u što većoj meri trebalo osujetiti mogućnost pravljenja neprincipijelnih postizbornih koalicija koje biračko telo nije moglo imati u vidu. Šesto, ustanovljeni izborni sistem treba da vodi ustanovljavanju stabilnih i delotvornih vlada koje su zasnovane na većini u biračkom telu, jer se jedino na takav način obezbeđuje legitimnost čitavog političkog poretka.

Nakon identifikovanja ciljeva kojima bi trebalo spremati u reformi izbornog sistema, treba imati u vidu i to da proporcionalni izborni sistem nije nužno nespojiv sa zahtevom postojanja stabilne i delotvorne vlade. Naime, proporcionalni sistemi takođe mogu imati „reducirajuće efekte na stranački sistem – premda manje i teže predvidive, a naročito kada se primenjuju na male izborne jedinice ili kada se utvrđuje viši izborni prag za pristup u predstavništvo”.<sup>70</sup> U tom smislu, kao jedno od mogućih rešenja za Srbiju je i podizanje izbornog praga za koalicione izborne liste. Reč je o rešenju koje poznaju postkomunistički ustavni sistemi (Poljska, Češka, Rumunija) i koje ima za cilj da ograniči preterano usitnjavanje parlamenta. Na primeru Češke ilustrovano, svaka stranka u izornoj koaliciji povećava početni izborni cenzus od 5% za novih 5%. Premda ima i blažih rešenja od toga da svaka politička stranka u koaliciji doprinosi mehaničkom pridodavanju numeričke vrednosti početnog izbornog praga, takvim pristupom se neminovno sprečavaju neprincipijelni izborni savezi, kao i „šlepanje” manjih političkih stranaka bez značajnijeg političkog uporišta u biračkom telu. Iskustvo je pokazalo da te slabije političke stranke, preko izborne liste snažnijeg partnera, dobijaju status parlamentarnih stranaka, pa tako i daleko veću političku moć nego što je njihovo realno uporište u biračkom telu. Korišćenjem velikog ucenjivačkog potencijala te manje političke stranke su, kako dosadašnje iskustvo Srbije pokazuje, generator političkih kriza koje često vode i padu vlade.

Uz povećanje izbornog cenzusa za koalicione liste, blagotvoran lek za politički sistem Srbije bi moglo biti i zadržavanje proporcionalnog izbornog sistema, ali uz povećanje broja izbornih jedinica. Reč je o izbornom sistemu kakav je primenjivan na parlamentarnim izborima održanim 1992, 1993. i 1997. godine, kada je Srbija bila podeljena prvo na devet, pa naknadno na 29 izbornih jedinica. Optimalan broj izbornih jedinica bi tek trebalo razmotriti u zavisnosti od metoda raspodele glasova koji bi se primenjivao, ali i od prirode izborne liste.

No, sagledavajući trendove izbornog inženjeringa, danas se mešoviti izborni sistemi smatraju „bestselerom među izbornim reformatorima”.<sup>71</sup> Ukoliko se XIX vek može smatrati periodom većinskog sistema, a XX vek epohom proporcionalnog, XXI vek je, u tom slučaju, svakako doba mešovitih izbornih sistema.<sup>72</sup> Oni omogućavaju da se izbalansira zahtev za pravičnom reprezentacijom manjina i njihovih ideja u cilju obezbeđivanja da se svi glasovi mogu čuti na najvišem političkom nivou, i zahtev za snažnom vezom između narodnih predstavnika i birača radi obezbeđivanja visokog stepena legitimnosti i odgovornosti predstavnika u odnosu na neposredne potrebe njihovih birača.<sup>73</sup>

<sup>70</sup> Sartori (bel. 3), s. 59.

<sup>71</sup> D. Bochler, Are Mixed Electoral Systems the Best Choice for Central and Eastern Europe or the Reason for Defective Party Systems, *Politics & Policy*, Malden MA 4/2009, s. (735 i dalje) 736.

<sup>72</sup> Kasapović (bel. 52), s. 88.

<sup>73</sup> Leenknecht/Schyff (bel. 69), s. 1145.

U tom smislu, mešoviti izborni sistem, poput nemačkog modela, ne bi bio idealno, ali bi za trenutne političke prilike Srbije svakako bio optimalnije rešenje od postojećeg čistog proporcionalnog sistema sa jednom izbornom jedinicom. Izborom jednog dela narodnih poslanika posredstvom većinskog izbornog sistema mogli bi biti pokrenuti neki pozitivni trendovi u odnosu na prirodu stranačkog sistema i funkcionisanje parlamentarizma. Pre svega, bar jednim delom bi bila ublažena potpuna personalizacija izbornog procesa u liku lidera političkih stranaka kao nosilaca izbornih lista. Sa isključivo nacionalnog nivoa, izborna utakmica bi se prenela i na niže nivoe odlučivanja, nivoe uninominalnih izbornih jedinica. Neminovno, odabiru stranačkih kandidata bi se moralo pristupiti pažljivije, a ujedno, takva pozitivna selekcija stranačkog kadra bi mogla biti delotvornija brana autokratskim unutarstranačkim odnosima koje odlikuju gotovo sve relevantnije političke stranke u Srbiji. Bio bi to ujedno i podsticaj da se upravljanje strankom decentralizuje, jer se snažniji i ugledniji lokalni stranački odbori moraju uvažavati da bi stranka imala adekvatne kandidate na uninominalnim izborima.

Postojanje uninominalnih izbornih jedinica za izbor jednog dela narodnih poslanika, korigovao bi lošu teritorijalnu reprezentativnost predstavničkog tela, budući da trenutno više od polovine opština nema svojih poslanika. Osnažila bi se i veza narodnih poslanika i biračkog tela, koji su u miljeu ovakvog izbornog zakonodavstva prvenstveno vezani za stranačko rukovodstvo kome duguju slepu poslušnost. Budući da se poslanički mandat može smatrati privilegijom u političkoj zajednici nedovoljno izbrušene političke kulture, odabirom opskurnih kandidata za narodne poslanike obezbeđuje se, na obostrano zadovoljstvo, i bespogovorna lojalnost. Snaženje veze između narodnih predstavnika i birača bi doprinosilo postepenoj promeni skromne političke kulture koja podrazumeva leaderski koncept upravljanja, pa posledično i personalizaciju, ali i privatizaciju srpskih političkih stranaka. Razvoju političke kulture bi doprineo i relativno komplikovaniji izborni sistem koji bi zahtevao od birača da se upoznaju sa načinom njegovog funkcionisanja, ali i sa posledicama njegove primene.

Nesumnjivo, mešoviti izborni sistem, na duži rok, bi doprinosio postepenom smanjivanju broja političkih stranaka koje osvajaju mandate u parlamentu. Time bi se iz političke arene eliminisale one političke stranke čiji je uticaj u parlamentu bio značajnije multiplikovan u odnosu na njihovu realnu političku snagu.

Naposletku, istine radi, treba apostrofirati da je za ostvarivanje pozitivnih efekata bilo koje izborne reforme neophodno ispunjenje jednog prethodnog uslova društveno-političkog karaktera. Naime, proces konsolidacije demokratskog poretka u državi mora biti u potpunosti dovršen. Međutim, počev od Ustava od 1990. godine, Srbija je sve vreme bila suočena sa rešavanjem državnog pitanja. Iako neposredno nije učestvovala u ratovima na tlu bivših jugoslovenskih republika sudbina prekodrinskih sunarodnika je bila glavna politička tema u Srbiji sve do 1995. godine kada su okončani oružani sukobi u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini. Potom je albanska nacionalna manjina na Kosovu i Metohiji krenula u nasilno ostvarivanje svojih višedecenijskih secesionističkih nastojanja, koja su nakon vojne intervencije NATO-a 1999. godine faktički i ostvarena. Početak XXI veka je sa sobom doneo i neizvesnost u pogledu opstanka zajedničke države sa Crnom Gorom što je samo dodatno usložnjavalo već dovoljno komplikovane političke prilike u Srbiji. Istupanjem Crne Gore iz državne zajednice 2006. godine državno pitanje u Srbiji nije konačno rešeno, budući da se o sudbini Kosova i Metohije i dalje raspravlja nesmanjenim intenzitetom. Ukoliko su politički procesi u jednoj zemlji neprestano opterećeni rešavanjem državnog i nacionalnog pitanja, ionako krhki i nestabilni demokratski poredak, koji se nalazi u

procesu tranzicije, ne može biti konsolidovan. U tom smislu, Linc i Stepan (H. Linz, A. Stepan) nedvosmisleno ističu da je konsolidovanje jednog demokratskog sistema moguće isključivo ukoliko je rešeno državno pitanje, budući da su „neki načini rezrešavanja problema državnosti, sami po sebi, inkompatibilni sa demokratijom“<sup>74</sup>. Dakle, politički milje u kome se neprestano govori o nekim, od sudbonosnog značaja po državu, krupnim temama nije najpogodnije tle za konsolidovanje demokratskog poretka. Otuda, treba sačuvati i određenu dozu skeptičnosti u odnosu na moguće dejstvo izborne reforme, jer svi potencijalno pozitivni efekti, o kojima je bilo reči, mogu ostati neostvareni zbog nepovoljne političke klime koja održava očuvanje elemenata nedemokratske kulture i prakse.

---

<sup>74</sup> H. Linc/A. Stepan, *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, Beograd 1998, s. 48.