

УДК: 342.849.2:342.534(438)

doi 10.7251/PR5017231S

Izlaganje sa naučnog skupa

RASPODELA MANDATA U EVROPSKIM POSTKOMUNISTIČKIM ZEMLJAMA NA PRIMERIMA ESTONIJE, LETONIJE, LITVANIJE I POLJSKE

Miloš Stanić*

Apstrakt: Ovaj rad predstavlja, na neki način, celinu sa prethodnim radovima autora, koji su objavljeni u časopisu *Strani pravni život*, broj 3/2013 i 3/2016.¹ U ovom članku će biti prikazan sistem raspodele mandata u baltičkim zemljama Estoniji, Letoniji, Litvaniji i Poljskoj, a nakon sprovedenih parlamentarnih izbora. U suštini, to je način na koji se glasovi, posle glasanja, pretvaraju u poslanička mesta. Imajući u vidu da se to može učiniti na različite načine, ova faza izbora se smatra veoma bitnom i samim tim je interesantna za proučavanje. Za istraživanje su odabrane evropske države koje su nekada bile deo tzv. komunističkog bloka. Ovakav odabir je logičan, jer je i naša zemlja nekada tu pripadala. Cilj ovoga rada je da se posle proučavanja rešenja u svakoj od ovih zemalja dođe do odgovarajućih opštih zaključaka, a u vezi sa njima. Izučavanje ove teme je društveno i naučno opravdano, pošto je želja autora da na taj način pruži skroman doprinos poznavanju iste kod nas, a i šire. Nauka bi morala da služi društvu i ovakva znanja bi mogla još više dobiti na značaju, ukoliko nekada u našoj zemlji dođe do reforme izbornog sistema.

Ključne reči: izborni sistem, način raspodele mandata, proporcionalni, većinski izborni sistemi.

* Diplomirani pravnik-master, istraživač saradnik, Institut za uporedno pravo u Beogradu, student doktorskih studija na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, ustavnopravni smer.

¹ V. Miloš Stanić, „Raspodela mandata u evropskim postkomunističkim zemljama na primerima Poljske, Bugarske, Hrvatske i Makedonije“, *Strani pravni život* 3/2013; Miloš Stanić, „Raspodela mandata u evropskim postkomunističkim zemljama na primerima Češke, Slovačke i Slovenije“, *Strani pravni život* 3/2016.

1. Uvod

U svakom organizovanom društvu mora se pronaći odgovarajući način na koji se donose odluke, koje se tiču svih članova te zajednice. Vojislav Grol je pisao da se „politička sloboda sastoji u učešću građana u upravi zemlje, a da to učešće može biti raznog obima i intenziteta, jače ili slabije, uže ili šire. Ono može biti samo posredno, time što bi građani izabrali svoje predstavnike koji će se u njihovo ime starati o kontroli vlade i donošenju zakona, kao što se radi u predstavničkom režimu, a može biti i neposredno.”² U današnjim državama je izuzetno teško postići taj ideal da svi učestvuju u donošenju odluka, koje se svih i tiču. Zbog toga nosioci političkih prava u demokratskim državama, periodično, na parlamentarnim izborima, biraju one koji će u njihovo ime vršiti državnu vlast uz istovremeno postojanje formi poluneposredne demokratije, kao što su narodna inicijativa i referendum.

Stoga, nakon sprovedenih izbora dati glasovi se na neki način moraju pretvoriti u mandate, a kako bi se formiralo predstavničko telo. Ovo je veoma bitan deo izbora, jer se „tim činom izražava volja biračkog tela. To je jedno od najbitnijih pitanja izbornog procesa, od čijeg rešavanja može zavisiti ne samo vrsta stranačkog sistema u zemlji nego i obeležja čitavog njenog političkog sistema.”³ Kada je reč o većinskim izbornim sistemima, može se kazati da je u tom slučaju raspodela mandata jednostavnija, nego što je to slučaj u proporcionalnim sistemima, odnosno da su lakše razumljivi za prosečnog birača.⁴ Izgleda da se u tom slučaju izabrani poslanik „vidi“, već po završetku glasanja, dok nije takav slučaj kada se sprovode izbori u proporcionalnim sistemima. Opet, svakako, složeniji je i samim tim teže razumljiv postupak raspodele mandata u srazmernom, odnosno proporcionalnom izbornom sistemu. U ovom slučaju imamo dva nivoa raspodele mandata. Prvi nivo je raspodela mandata između izbornih lista koje su učestvovala na izborima. Drugi nivo je dodeljivanje osvojenih poslaničkih mesta kandidatima sa liste.⁵ Dakle, pored odabira sistema raspodele mandata, isto tako je i izbor odgovarajućeg tipa izborne liste važan za raspodelu mandata, jer izaziva posledice u pogledu načina glasanja, kao i u pogledu toga na koji način

² Vojislav Grol, *Evolucija izbornog prava u Francuskoj*, Štamparija „Smiljevo”, Beograd 1938, 10.

³ Ratko Marković, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2011, 233.

⁴ V., *Ibid.*, 240.

⁵ Irena Pejić, „Izborna lista u srazmernom predstavištvu – iskustvo Srbije” u: *Izbori u domaćem i stranom pravu* (ur. Oliver Nikolić, Vladimir Đurić), Institut za uporedno pravo, Beograd 2012, 80.

političke stranke vrše konačan izbor između kandidata.⁶ Uloga rukovodstava političkih stranaka pri odabiru samih kandidata koji će postati poslanici je veća što je sama lista zatvorenija i obrnuto.

2. Estonija

Parlament Estonije (Riigikogu) je jednodomni i čini ga 101 poslanik.⁷ Izbori u Estoniji sprovode se u skladu sa Izbornim zakonom od 2002. godine, koji je kasnije nekoliko puta menjan.⁸ Estonija ima 12 višemandatnih izbornih jedinica. Izborne jedinice su različite veličine i to u rasponu od onih u kojima se raspodeljuje pet mandata (Lääne-Virumaa) do onih u kojima se raspodeljuje 14 mandata (Harju-ja Raplamaa).⁹ Raspoređivanje mandata među izbornim jedinicama vrši se tako što se ukupan broj birača deli sa 101, a zatim se broj birača u jednoj izornoj jedinici deli sa brojem koji se dobije kao rezultat prethodne računске operacije. Nakon toga, svakoj izornoj jedinici dodeljuje se broj mandata koji odgovara broju koji se dobije kao rezultat prethodne računске operacije. Mandati koji se ne raspodele u skladu sa prethodnom računskom operacijom raspoređuju se na osnovu pravila najvećeg ostatka, koristeći razlomke brojeva dobijenih u skladu sa drugom navedenom računskom operacijom.¹⁰

Istorijski gledano, od 1919. godine, pa sve do 1938. godine izbori su se održavali u okviru varijanti proporcionalnih izbornih sistema, dok se od 1938. godine uvodi većinski izborni sistem.¹¹ Trenutno, prilikom raspodele mandata tokom parlamentarnih izbora, u Estoniji se primenjuje proporcionalni sistem. Prvo se izračunava Herova kvota, odnosno bazična, jednostavna kvota za svaku izbornu jedinicu. Ona se dobija kada se broj važećih glasova osvojenih u izornoj jedinici podijeli sa brojem mandata u

⁶ Irena Pejić, 80–84, Upor., Mirjana Kasapović, *Izborni leksikon*, Politička kultura, Zagreb 2003, 138–139, 253, 369–370; Marijana Pajvančić, *Izorno pravo*, Pravni fakultet, Novi Sad 2008, 94–96.

⁷ V. Čl. 60 Ustava Republike Estonije.

⁸ V. Zakon o parlamentarnim izborima (Riigikogu Election Act), dostupan na sajtu Izborne komisije Estonije, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/514112013015/consolide/current>, 30.08.2017.

⁹ Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Estonia, Parliamentary Elections, 6 March 2011*, 2011, 3, dostupno i na <http://www.osce.org/odihr/77557?download=true>, 31. 8. 2017.

¹⁰ Čl. 7. Zakona o parlamentarnim izborima (Riigikogu Election Act); Skupština Crne Gore, Parlamentarni institut – istraživački centar, *Uporedna analiza izbornih sistema i način njihovog uređenja u zemljama EU i regiona - otvorene vs zatvorene liste*, Podgorica 2016, 13–14, dostupno na <http://www.skupstina.me/images/dokumenti/biblioteka-i-istrzivanje/2017/4.pdf>, 31. 8. 2017.

¹¹ Gerli Eero (ed.), *Elections in Estonia 1992-2015*, National Electoral Committee, Tallinn 2016, 26.

toj jedinici. Bira se onaj kandidat koji dobije broj glasova koji je veći ili je jednak ovoj kvoti.¹² Kandidati na izbornoj listi raspoređuju se u skladu sa brojem osvojenih glasova a svakoj listi dodeljuje onaj broj mandata koji je jednak broju puta kada je broj osvojenih glasova bio veći od dobijene kvote. Mandati koji ne budu raspoređeni na nivou izbornih jedinica raspodeljuju se na nacionalnom nivou u skladu sa modifikovanim D'Ontovim metodom i to među onim političkim partijama i koalicijama čiji su kandidati osvojili najmanje pet odsto glasova na nacionalnom nivou.¹³

Inače, D'Ontov sistem, poznat i kao sistem tzv. najvećeg količnika nazvan po njegovom utemeljivaču belgijskom matematičaru Viktoru D'Ontu, znači da se broj važećih glasova koje je dobila svaka lista deli sa brojem 1, 2, 3... i dalje sve do broja poslanika koji se bira u odnosnoj izbornoj jedinici i na taj način se dobijaju količnici za svaku listu. Tako dobijeni količnici se svrstavaju po veličini, a uzima se onoliko najvećih količnika koliko data izborna jedinica bira poslanika. Zatim, svaka lista dobija onoliko mandata koliko ta lista ima najvećih količnika od onih uzetih količnika svrstanih po veličini.¹⁴ Međutim, u Estoniji je ovaj metod unekoliko modifikovan i broj važećih glasova koje je dobila svaka lista se ne deli sa 1, 2, 3... i dalje, već sa 1, 2^{0.9}, 3^{0.9}, 4^{0.9} i dalje.¹⁵

Kada je reč o izbornim listama, odnosno njihovoj otvorenosti, u Estoniji u slučaju parlamentarnih izbora, mandate dobijaju stranačke liste a kandidati se rangiraju prema broju osvojenih glasova (otvorene liste). Sa druge strane, kompenzacioni mandati odnosno mandati koji se raspodeljuju na nacionalnom nivou dodeljuju se onom kandidatu koji se nalazio na vrhu liste u skladu sa D'Ontovim metodom (zatvorena lista).¹⁶ Tu su i nastale zanimljive situacije, te su tako bez mandata ostajali poslanici koji su dobijali znatan broj preferencijalnih glasova, dok su bili izabirani kandidati koji su imali neznatan broj preferencijalnih glasova, ali su bili visoko „kotirani“ u okviru stranačkih lista.¹⁷ U vezi sa tim, zanimljiv je u Estoniji i tzv. „Toomepuu efekt“, koji objašnjava pojavu koja se zbivala u ovoj zemlji i prema kojoj veoma popularan kandidat sa neke liste, zahvaljujući glasovima koje je on osvojio, omogući da i kandidati koji nisu dobili veliki broj preferencijalnih glasova,

¹² Čl. 62 Zakona o parlamentarnim izborima (Riigikogu Election Act).

¹³ Čl. 62 Zakona o parlamentarnim izborima (Riigikogu Election Act); Skupština Crne Gore, Parlamentarni institut-istraživački centar, 14.

¹⁴ V. Ratko Marković, 236.

¹⁵ Čl. 62 Zakona o parlamentarnim izborima (Riigikogu Election Act).

¹⁶ Skupština Crne Gore, Parlamentarni institut – istraživački centar, 14.

¹⁷ Vello Pettai, The parliamentary elections in Estonia, March 2003, *Electoral Studies*, 23/2004, 830.

ipak budu izabrani.¹⁸ No, čine se izmene koje idu za tim da ovakvu anomaliju izbornog sistema onemogućе.¹⁹ Zanimljivo je da u Estoniji kandidatske liste ne mogu da predlažu koalicije političkih stranaka, već jedino političke stranke samostalno i to od 1998. godine.²⁰ Ipak, ova zabrana nije bila toliko „drakonska“ koliko je to bilo predlagano.²¹ Prema važećem rešenju, kandidati mogu da budu nezavisni, a mogu ih kandidovati političke stranke koje su upisane u nadležni registar najmanje 90 dana pre dana održavanja izbora. Takođe, političke stranke mogu da učestvuju u izbornom procesu samo pod svojim nazivom.²²

3. Letonija

U Letoniji se na izborima za Parlament bira 100 poslanika. Država je podeljena na pet višemandatnih izbornih jedinica, u kojima se bira između 13 i 32 poslanika. Broj mandata koji se dobija u svakoj izornoj jedinici određuje se na osnovu popisa o broju birača u datoj izornoj jedinici, četiri meseca pre održavanja izbora. Zanimljivo je i da su birači koji imaju prebivalište u inostranstvu uključeni u izornu jedinicu glavnog grada Rige.²³ Izbori se sprovode po proporcionalnom sistemu, uz izorni cenzus koji iznosi 5%. Raspodela mandata vrši se primjenom Sent-Lagijevoj metoda. Na parlamentarnim izborima glasa se za stranačke liste u okviru kojih se preferencijalno glasa za pojedinačne kandidate, koji se rangiraju prema broju tako dobijenih glasova. Dakle, u upotrebi je sistem otvorenih lista, u okviru kojeg preferencijalni glasovi određuju cjelokupan redosled kandidata na izbornim listama.²⁴

Sent-Lagijev metod predstavlja modifikaciju D’Ontovog metoda i pogoduje političkim strankama srednje veličine i ne obezbeđuje toliko

¹⁸ Gerli Eero, 27.

¹⁹ *Ibid.*, 31.

²⁰ *Ibid.*, 30.

²¹ John Fitzmaurice, The parliamentary elections in Estonia, March 2003, *Electoral Studies*, 20/2001, 142.

²² Čl. 26 Zakona o parlamentarnim izborima (Riigikogu Election Act).

²³ Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Republic of Latvia, Parliamentary Elections, 4 October 2014*, 2014, 3, dostupno na <http://www.osce.org/odihr/elections/latvia/132416?download=true>, 31. 8. 2017.

²⁴ Skupština Crne Gore, Parlamentarni institut – istraživački centar, 18; Čl. 38 Zakona o parlamentarnim izborima (The Saeima Election Law), dostupno na sajtu Izborne komisije Letonije <https://www.cvk.lv/pub/public/30067.html>, 31. 8. 2017.

precizno proporcionalnost predstavljanja različitih političkih stranaka.²⁵ Modifikacija se sastoji u tome što se glasovi koje je stranka osvojila ne dele sa 1, 2, 3... n, već sa 1, 3, 5, 7... n²⁶. Uporednopravno posmatrano, ovaj metod nije često predviđen.²⁷ U okviru reforme izbornog sistema najviše se razgovora vodilo o izbornom pragu. Prvo je bio predviđen izborni prag od 4 odsto, da bi kasnije on bio povećan na 5 odsto. Razgovaralo se i o uvođenju izbornog praga od 7 odsto koji bi važio za koalicije političkih stranaka, ali do toga nije došlo.²⁸ Takođe, postojali su i planovi o ponovnom uvođenju većinskog izbornog sistema ili bar stvaranja nekakvog mešovitog izbornog sistema. Pored toga, postojali su i predlozi o uvođenju potpuno otvorenih izbornih lista koje bi birači slobodno mogli da menjaju, a sve u skladu sa rešenjima koja su postojala u ovoj zemlji početkom dvadesetih godina prošlog veka.²⁹ Zanimljivo je i da u Letoniji nosioci lista koje žele da participiraju na izborima Centralnoj izornoj komisiji uplaćuju depozit u iznosu od 1.400 evra. Ukoliko neka od lista osvoji manje od 2 odsto glasova taj depozit se ne vraća, već se uplaćuje u državni budžet.³⁰ Deluje da je namera zakonodavca da sa ovakvim rešenjem spreči kandidovanje „neozbiljnih“ kandidata.

4. Litvanija

Prvi višestranački izbori u Litvaniji nakon sloma komunizma sprovodili su se u skladu sa većinskim izbornim sistemom u jednomandatnim izbornim jedinicama. To je sistem koji je bio nasleđen još iz komunističkog sistema.³¹ Od izbora koji su se održali 1992. godine se uvodi mešoviti izborni sistem. Naime, na izborima za Parlament Litvanije (Sejma) neposredno se bira 141 poslanik, putem mešovitog izbornog sistema. Konkretno, to znači da se od ukupnog broja poslanika, njih 71 bira primenom klasičnog dvokružnog većinskog sistema u jednomandatnim izbornim jedinicama. U ovim izbornim

²⁵ Janis Ikstens, Andris Runcis, *Free and Fair Elections*, u: How democratic is Latvia, Audit of Democracy (ed. Juris Rozenvalds, Latvijas Univerzitate 2005, 85.

²⁶ Tanasije Marinković, *Izborni sistemi država Evropske unije*, Centar za slobodne izbore i demokratiju, Beograd 2002, 35.

²⁷ Helen Hardman, Alan Renwick, *Electoral System Change in Europe since 1945*, http://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA_151/FILE/Latvia_summary.pdf, 6.

²⁸ Janis Ikstens, Andris Runcis, 85.

²⁹ *Ibid.*, 85–86.

³⁰ Čl. 12 Zakona o parlamentarnim izborima.

³¹ Algis Krupavicius, Notes on Recent Elections, The Lithuanian Parliamentary Elections of 1996, *Electoral studies*, 4/1997, 543.

jedinicama izabranim se smatra kandidat koji dobije apsolutnu većinu glasova, uz izlaznost od najmanje 40 odsto. Ukoliko je izlaznost manja od 40 odsto, izabranim se smatra kandidat koji je osvojio većinu, ali ne manje od jedne petine glasova u datoj izbornoj jedinici. U slučajevima kada na izborima učestvuje više od dva kandidata, a ne ispune se navedeni uslovi, bar dve nedelje nakon prvog kruga se održava drugi krug, a vreme izbora oglašava Centralna izborna komisija.³² U drugom krugu učestvuju ona dva kandidata koja su imala najveći broj glasova u prvom krugu i mandat osvaja onaj kandidat koji je osvojio više glasova. U slučaju da imaju isti broj glasova, onda mandat dobija kandidat koji je osvojio više glasova u prvom krugu, a ukoliko su i u tom rezultatu poravnati, onda se odlučuje žrebom.³³

Preostalih 70 poslanika bira se proporcionalnim metodom, u kojoj je cela Litvanija jedna izborna jedinica. Za validnost izbora neophodna je izlaznost najmanje jedne petine birača. Za raspodelu mandata koristi se metod najvećeg ostatka, odnosno Hare-Nimajerov metod.³⁴ Hare-Nimajerov metod pripada metodama izbornog broja. Kada je reč o ovoj metodi, mandati se dodeljuju na taj način što se broj glasova koji je zadobila svaka stranka ili koalicija podeli ukupnim brojem važećih glasova, te se taj količnik pomnoži brojem mandata koji se raspodeljuju. Na taj način se dobiju brojevi koji predstavljaju broj mandata koji je osvojila svaka stranka. Ovi brojevi mogu biti celi, a mogu i imati decimale. No, može se desiti da se pri ovakvom postupku ne raspodele svi mandati, te se propisuje metoda za raspodelu preostalih mandata.³⁵ U Litvaniji u tom slučaju prednost imaju liste koje su osvojile više glasova, a ukoliko je taj broj podjednak, onda liste koje su osvojile više mandata u jednomandatnim jedinicama, a ukoliko i tu postoji jednakost, mandat se dodeljuje listi sa manjim izbornim brojem.³⁶

Do istog rezultata se može doći i na drugi način i to primenom Hareove kvote. Naime, u ovom slučaju se prvo izračunava Hareova kvota, koja je jednaka količniku ukupnog broja važećih glasova i ukupnog broja mandata. Kada se dođe do ove kvote, broj dobijenih glasova svake liste se sa istom deli i kao u prethodnoj metodi se dobijaju količnici koji predstavljaju broj

³² Čl. 88 Zakona o izborima za Sejm (Republic of Lithuania Law on Elections to the Seimas), dostupan na sajtu Izborne komisije Litvanije, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/10831a4018db11e5bf0854048a4e288?jfwid=-t0ik4ni0p>, 31.08.2017.

³³ Čl. 88 Zakona o izborima za Sejm.

³⁴ Skupština Crne Gore, Parlamentarni institut – istraživački centar, 18.

³⁵ V. Mirjana Kasapović, 105.

³⁶ Čl. 89 Zakona o izborima za Sejm.

poslaničkih mesta koji je osvojila svaka lista.³⁷ Izborni prag iznosi 5 odsto za samostalan izlazak političkih stranaka na izbore, odnosno 7 odsto za koalicije političkih stranaka. Deo poslanika koji se bira u skladu sa proporcionalnim metodom bira se tako što birači osim glasa za određenu izbornu listu daju do pet preferencijalnih glasova kandidatima unutar te liste, što Litvaniju svrstava u red država sa otvorenim izbornim listama.³⁸

5. Poljska³⁹

Parlament u Poljskoj ima dvodomnu strukturu. Broj poslanika poljskog parlamenta je unapred određen i to najvišim pravnim aktom te zemlje, Ustavom Republike Poljske. Donji dom poljskog parlamenta, koji se naziva Sejm, čini 460 poslanika, dok Gornji dom poljskog parlamenta, koji se naziva Senat, sačinjava 100 senatora.⁴⁰ Kada je reč o izbornom sistemu u Poljskoj primećuje se da se u tom pogledu dosta „lutalo“ i da su često menjani izborni propisi. Prvi parlamentarni izbori u Poljskoj 1989. godine su sprovedeni po većinskom izbornom sistemu, a zatim su izbori sprovedeni po proporcionalnom izbornom sistemu, uz često menjanje metoda raspodele mandata.⁴¹ Ipak, godine 2011. je na snagu stupio Izborni zakonik.⁴² S obzirom na to da je naziv akta Izborni zakonik i da se njime reguliše izborna materija na celovit način, čini se da je poljski zakonodavac želeo njime da istakne da je nakon bezmalo dvadesetogodišnjeg traženja odgovarajućeg rešenja isto i pronašao, a na temelju iskustava iz bliske prošlosti.

Zanimljivo je da se u Poljskoj samim Ustavom predviđa da će izborni sistem, kada se radi o izborima za Sejm, biti proporcionalan.⁴³ Dakle, sam ustavotvorac je u Poljskoj odredio izborni sistem za donji dom parlamenta, opredelivši se za srazmerni izborni sistem. Imajući u vidu hijerarhiju pravnih normi i poznato načelo *lex superior derogate legi inferiori*, jasno je da u

³⁷ V. Mirjana Kasapović, 106.

³⁸ Mindaugas Jurkynas, The parliamentary elections in Lithuania, October 2016, *Electoral studies*, 47/2017, 46; Skupština Crne Gore, Parlamentarni institut – istraživački centar, 18

³⁹ V. Miloš Stanić, „Raspodela mandata u evropskim postkomunističkim zemljama na primerima Poljske, Bugarske, Hrvatske i Makedonije“.

⁴⁰ Čl. 96 i 97 Ustava Republike Poljske.

⁴¹ Milan Jovanović, *Oblikovanje izborne demokratije Poljska, Mađarska, Češka, Slovačka, Bugarska, Rumunija, Rusija, Ukrajina*, Institut za političke studije, Službeni list SCG, Beograd 2006, 51–80.

⁴² Izborni zakonik Poljske – IZP, State Gazette, No. 21, item 112, No. 94, item 550, No. 102, item 588, No. 134, item 777, No. 147, item 881, No. 149, item 889, No. 171, item 1016, No. 217, item 1281.

⁴³ Čl. 96 Ustava Republike Poljske.

ovom slučaju do promene izbornog sistema može dovesti samo promena navedene ustavne odredbe, jer zakonske norme ne smeju biti u suprotnosti sa ustavnim normama. No, ovakvim rešenjem poljski ustavotvorac nije u potpunosti vezao ruke zakonodavcu, kako se to možda na prvi pogled čini, već se pre može kazati da mu je omeđio prostor u okviru kojeg bi trebalo da se kreće. Taj prostor jamačno nije usko omeđen, već je ostavljeno zakonodavcu da u širokom prostoru i brojnim varijantama samog proporcionalnog sistema pronađe onu, koja bi bila baš po meri poljskog ustavnog i političkog sistema.

Kada se sprovode izbori za Sejm, cela se zemlja deli na 41 izbornu jedinicu i u svakoj od tih izbornih jedinica se bira od sedam do devetnaest poslanika.⁴⁴ Tokom izbora za Sejm poljski birač glasa na taj način što obeležava polje koje se nalazi pored imena određenog kandidata. Takav glas se u isto vreme dodeljuje i samoj izornoj listi kojoj taj kandidat pripada, ali i samom kandidatu. Prilikom dodeljivanja mandata mora se voditi računa o tome koliko je svaki kandidat sa neke liste dobio glasova, te će kandidat koji je dobio više glasova od drugih kandidata sa konkretne liste osvojiti mandat.⁴⁵ Same izborne liste u Poljskoj su, dakle, otvorene i ovakvo rešenje predstavlja konstantu izbornih sistema u ovoj zemlji od pada Berlinskog zida, pa do današnjih dana.⁴⁶ Ovakve izborne liste utiču na smanjenje uticaja političkih partija, naročito vođstava istih, a kada je reč o predlaganju i biranju samih poslanika.

Pretpostavljamo da je poljski zakonodavac sa ovakvim rešenjem želeo da na neki način otupi nesumnjivo golem uticaj političkih stranaka, te da ojača vezu između birača i izabranih, pa je predvideo postojanje otvorenih izbornih lista. Na ovaj način se i primoravaju političke stranke, koalicije političkih stranaka, kao i biračke grupe da u toku kandidovanja vode računa i da predlažu kandidate koji uživaju određeni ugled u datoj izornoj jedinici. Takvi kandidati im zbog svojih ranijih dostignuća mogu doneti glasove na izborima. Istovremeno, tako se i stvara jača povezanost između birača i poslanika, jer su takvi parlamentarci izabrani baš zahvaljujući glasovima koji su dodeljeni njima i oni će se najčešće još više i istrajnije truditi da rade u interesu svojih birača, a kako bi zaslužili ponovni izbor. To je i efikasan način

⁴⁴ Office for Democratic Institutions and Human Rights – OSCE, *Republic of Poland Parliamentary elections 9 October 2011, OSCE/ODIHR NEEDS ASSESSMENT MISSION REPORT*, 9-11 August 2011, <http://www.osce.org/odihr/elections/82336>, 31.08.2017.

⁴⁵ Čl. 227–237 Izbornog zakonika Poljske, dostupan na file:///C:/Documents%20and%20Settings/milos.stanic/My%20Documents/Downloads/Poland%20Elections%20Code%20Section%201,2,3,4,9_2011.pdf, 31. 8. 2017.

⁴⁶ Milan Jovanović, 54.

da se, ako ne potpuno, a ono u određenoj meri smanji uticaj partijskog vrha na poslanike, jer poslanik se u ovom slučaju ne „skriva“ samo iza skuta svoje političke partije.

Što se tiče same raspodele poslaničkih mesta prihvaćen je sistem tzv. najvećeg količnika, koji je poznat i kao D'Ontov sistem, o kome smo već pisali. Valjalo bi pomenuti da u Poljskoj postoji i tzv. zakonski izborni prag ili cenzus, ali se on računa na nivou cele zemlje, a ne na nivou izbornih jedinica i iznosi 5 odsto za političke stranke, dok za koalicije političkih stranaka iznosi 8 odsto od ukupnog broja važećih glasova na nivou teritorije Poljske.⁴⁷ Dakle, da bi neka lista stigla do same raspodele mandata, broj njenih osvojenih glasova mora preći predviđeni cenzus. U Poljskoj cenzus ne važi za liste nacionalnih manjina.

Međutim, kada se analizuju ustavne odredbe koje se odnose na Senat, može se приметити да уставотворац, када су у питању избори за Сенат, није одредио који ће изборни систем бити применjen, те је практично оставljeno законодавцу да одреди који ће се изборни систем у овом случају применити. Изборним закоником је propisano да ће се 100 senatora birati у складу са већинским pravilom, а у варијанти система relativne većine. Законик predviđa да ће се formirati jednomandatne izborne jedinice, što opet znači да ће се formirati на територији Poljske сто jednomandatnih jedinica.⁴⁸ Sistem koji je применjen у Poljskoj за избор senatora је класичан систем relativne većine, а то је практично изборни систем применjen у Великој Британији, када је рећ о изборима за чланове британског donjeg дома, The House of Commons. Pomenuto је да се овакав систем sprovodi у складу са једноставним načelom first past the post system, што би značilo да mandat osvaja onaj изборни такмац који освоји највише glasova и то у једном кругу glasanja.

6. Zaključak

Možemo da zaključimo da su se ove četiri zemlje odlučile za neku od varijanti srazmernog sistema. Izuzetak su jedino izbori za gornji dom parlamenta u Poljskoj, kao i mešoviti izborni sistem u Litvaniji. Čini se da su ove države izabrale neku od varijanti proporcionalnog sistema, jer „cilj sistema proporcionalne zastupljenosti je da i manjina i većina budu zastupljene, a umesto prevelike ili premale zastupljenosti nekih stranaka,

⁴⁷ Čl. 196 Izbornog zakonika Poljske.

⁴⁸ Čl. 256, 260 Izbornog zakonika Poljske.

da se dobijeni glasovi proporcionalno raspodele na mesta u parlamentu”.⁴⁹ Očigledno je da ovakav sistem više odgovara prilikama u tim zemljama, odnosno omogućava široko predstavljanje različitih interesa u društvu i na taj način artikulisanje istih kroz demokratsku proceduru. U suprotnom, kada neke društvene grupe ne bi bile predstavljene, nastupila bi opasnost za još uvek krhki demokratski poredak u tim državama. U ponovnom osvajanju i usvajanju pravila demokratske igre, čini se da im za tu svrhu pre može poslužiti srazmerni sistem, te ga zbog toga i usvajaju. One u okviru njega traže onu čarobnu formulu, koja će najviše odgovarati konkretnim prilikama u tim zemljama. Da li su uspeli pokazaće vreme, jer ono je najbolji sudija svemu, pa i stvorenim izbornim sistemima.⁵⁰

U okviru proporcionalnog sistema u ovim zemljama koriste se Sent-Lagijev metod, D’Ontov metod, u modifikovanom i nedomodifikovanom obliku, kao i Hare-Nimajerova kvota. Kada je reč o raspodeli mandata u okviru samih lista, videli smo da u svima postoji mogućnost preferencijalnog glasanja. Ovakva rešenja zaslužuju pohvalu, jer se na taj način u okviru proporcionalnih izbornih sistema uspostavlja i čuva veza između birača i poslanika. Takođe, na taj način se i smanjuje mogućnost da vođstva političkih stranaka potpuno zavladaju izbornim procesom. Praktično, tako se omogućava da u parlament bude izabran kandidat koji uživa podršku biračkog tela. Kada pogledamo sa druge strane, ovakvim rešenjem se i sami podnosioci izbornih lista „teraju“ da kandiduju ona lica koji su svojim prethodnim delovanjem zaslužili podršku birača. Šire gledano, na ovaj način se i učvršćuje princip postojanja političke odgovornosti, jer kandidat razvija svest da će svojim angažovanjem moći da poboljša kako svoje šanse za reizbor, tako i da doprinese svojoj političkoj opciji da na izborima osvoji više glasova. Trebalo bi da se razmišlja u smeru mogućnosti da se preferencijalno glasanje uvede i u našoj zemlji.

Što se tiče zakonskog izbornog praga, njegova svrha je da se onemogućiti da u parlament uđu kandidati sa lista koje nemaju značajno uporište u biračkom telu. Različiti cenzus koji postoji za koalicije u odnosu na liste koje nisu koalicione jeste rešenje koje zaslužuje pažnju, a naročito kada je reč o našoj zemlji. Naime, često smo svedoci da usled koalicionih lista birači glasaju za stožerne političke stranke neke koalicije, a ne za političke stranke bez uporišta u biračkom telu. Međutim, i pored toga što u suštini nemaju podršku biračkog

⁴⁹ Arend Lajphart, *Modeli demokratije – oblici i učinak vlade u trideset šest zemalja*, Službeni list SCG, Beograd 2003, CID, Podgorica 2003., 171.

⁵⁰ V. Miloš Stanić, „Raspodela mandata u evropskim postkomunističkim zemljama na primerima Poljske, Bugarske, Hrvatske i Makedonije“, 324.

tela, predstavnici takvih stranaka bivaju izabrani u parlament, na koalicionim listama. Na taj način se, svakako, „iskrivljuje“ volja biračkog tela, jer je u demokratiji *vox populi, suprema lex*.

Miloš Stanić, M.A.
Associate Researcher,
Institute of Comparative law, Belgrade

THE DISTRIBUTION OF MANDATES IN POST-COMMUNIST COUNTRIES OF EUROPE ON EXAMPLES OF ESTONIA, LATVIA, LITHUANIA AND POLAND

Summary

This paper is connected with previous papers of this author, published in journal Foreign Legal Life, No. 3/2013, 3/2016. In this paper will be presented the distribution of mandates system in Baltic states Estonia, Latvia, Lithuania and Poland, after the parliamentary elections. In its core, the mandate's distribution system is the way of converting votes into Member of Parliament seats, after the completion of voting. As a matter of fact, this phase of the election can be done in different ways, and that makes it very interesting researched topic. The author has selected three European countries, and they all are ex-communist countries. This choice is quite logic, because our country, Serbia, was part of that system. The aim of this paper is to bring some general conclusions, after the examination of the solutions in these countries. In our opinion, this topic has scientifically and social justification to be researched. The author wishes to provide a modest contribution to the knowledge of this subject in our country, and beyond. The science should serve to society, and this knowledge could in the future gain an importance, in case of future reforms of Serbian electoral system.

Key words: *the electoral systems, the way of the distribution of parliamentary mandates, proportional election systems, majority election systems.*