



EUROPEAN CENTRE
FOR MINORITY
ISSUES KOSOVO

Radni dokument

*Zaštita prava zajednica u
izbornoj reformi na Kosovu*

Working Towards a
Stable Multi-Ethnic Kosovo



Saradnici

Urednici: Adrian Zeqiri, Lars Burema

Autori: Alessandra Briganti, Mi Zhou

ECMI Kosovo

ECMI Kosovo unapređuje odnose između većine i manjine kroz zaštitu i unapređivanje manjinskih zajednica i njihovih interesa, sa sveobuhvatnim ciljem da se razviju inkluzivne, reprezentativne, prema zajednicama orijentisane institucije, koje podržavaju stabilno multietničko Kosovo.

ECMI Kosovo doprinosi razvoju, osnaživanju i sprovođenju relevantnog zakonodavstva i najboljih postupaka u vladavini i podržava institucionalizaciju vladinih organa koji se bave pitanjima zajednica, uz istovremeno povećavanje kapaciteta predstavnika zajednica iz civilnog društva, političkih partija i vlade radi međusobnog povezivanja na konstruktivan i održiv način.

Autorska prava

© Evropski centar za pitanja manjina – ECMI Kosovo decembar 2011 godine. Sva prava zadržana. Nijedan deo ove publikacije ne sme biti reprodukovan, sačuvan u sistemu ili prenet u bilo kom obliku ili bilo kojim sredstvima, elektronskim, mehaničkim, kopiranjem, snimanjem ili na neki drugi način, bez prethodnog odobrenja od strane ECMI Kosovo.



Izborne reforme na Kosovu Rad za raspravu

28 novembar 2011

1. Uvod

Ovaj rad ima za cilj i da doprinese i da podstakne raspravu o izbornoj reformi iz perspektive manjinskih zajednica. Oslanjajući se na dobro uspostavljenu saradnju i konsultacije ECMI Kosovo sa predstavnicima manjinskih zajednica, i na osnovu pravnog okvira na snazi na Kosovu, ovaj rad za raspravu zadržava to da svaka reforma izbornog sistema mora da nastavi da garantuje prava manjinskih zajednica i osigura njihovo važno učešće u političkom procesu.

Kosovo je trenutno angažovano u raspravi o reformama svog izbornog sistema, kao rezultat nacionalnih izbora od 12 decembra 2010 godine, koji su istakli dva velika problema u izbornom sistemu. Prvo, izbore su karakterisale raširene nepravilnosti, koje su, iako prevladavaju širom Kosova bile naročito velike u regionu Drenice. Drugo, izbor predsednika od strane novoizabrane skupštine pokazao se visoko problematičnim; izbor g-dina Behgjet-a Pacolli-ja za predsednika Kosova 22 februara 2011 godine je proglašen za neustavan od strane Ustavnog suda, 28 marta 2011 godine, i samo poštujući dogovor o reformama Zakona o opštim izborima (ZOI), kada su se PDK, Demokratska Liga Kosova (LDK) i Alijansa za novo Kosovo (AKR) dogovorili o g-di Atifete Jahjaga kao kompromisnom kandidatu, i izabrali je za predsednika 7 aprila 2011 godine. Dogovor o izbornoj reformi u vezi sa direktnim izborom predsednika i zamenom jednog izbornog okruga na celom Kosovu, sa više odvojenih izbornih okruga. Ovaj poslednji predlog se uglavnom može tumačiti kao nešto što proističe iz želje LDK da izoluje moguće buduće nepravilnosti u regionu Drenice na jedan izborni okrug i tako ograniči njen uticaj na opšte izborne rezultate.

Na osnovu ovog političkog dogovora, 22 aprila 2011 godine, Skupština Kosova osnovala je jednu *ad hoc komisiju za izmenu Zakona o opštin izborima u Republici Kosovo*¹, koja se takođe sastoji i od jedne radne grupe za reformu izbora (RGRI). U svojoj početnoj fazi rada, RGRI je identifikovala pet ključnih oblasti za intervenisanje: izborne zone, uslovno glasanje, biračka mesta kao i sankcije za političke subjekte koji krše relevantne zakone i propise i izborni prag. Osim ovoga, komisija je takođe organizovala otvorene, javne rasprave o izbornim reformama u sedam regionalnih centara na Kosovu i održala rasprave sa relevantnim partnerima. Prema njihovom planu rada, ova komisija će završiti izveštaj sa preporukama i podneti ga na plenarnoj sednici Skupštine, radi usvajanja, do marta 2012 godine.²

U ovom radu, ECMI Kosovo utvrđuje najniže kriterijume koji moraju biti ispunjeni za novi izborni sistem koji garantuje prava manjinskih zajednica. Nakon toga, ECMI Kosovo skicira osnovne konture reformisanog izbornog sistema na osnovu tih kriterijuma. Rad neće analizirati niti upravljanje izborima ni instituciju centralna izborna komisija, jer ova tema dobija dovoljno pažnje.

¹ Za više informacija pogledati <http://www.kuvendikosoves.org/?cid=2,110,116>

² Zaključci 2-og plenarnog sastanka o dijalogu za proces stabilizacije i pridruživanja, petak 1 jul 2011, Priština, Kosovo. http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/documents/eu_kosovo/111116sap_dialogue_plenary_conclusions_2011_final.pdf

2. Kosovski izborni sistem ukratko

Trenutni izborni sistem je ustanovljen ustavom, ZOI, propisima izrađenim od strane centralne izborne komisije (CIK) kao i drugim zakonima, kakvi su Zakon o državljanstvu, zakon o jezicima i relevantnim delovima krivičnog zakona. Zakon o finansiranju političkih stranaka (ZFPS) reguliše finansije političkih stranaka.

Poslanici kosovske skupštine se biraju na rok od četiri godine a mesta se dodeljuju prema sistemu proporcionalne zastupljenosti koji koristi formulu *Sainte-Laguë*. Metod *Sainte-Laguë* dodeljuje mesta upravo proporcionalno broju glasova koje stranka dobija. On se takođe koristi na Novom Zelandu, u Norveškoj, Švedskoj, Nemačkoj (na saveznom nivou) i među ostalima i u Bosni i Hercegovini. U skupštini je 120 mesta, od kojih se 100 osvaja na otvorenim izborima i deli među svim podobnim strankama (radi lakšeg korišćenja, ovde će se nazivati nezagarantovana mesta). Deset mesta je zagantovano za predstavnike srpske zajednice a ostalih deset za druge manjinske zajednice.³

Primer – podela mesta

Primer 1: tokom drugog zasedanja skupštine, kada su postojale prelazne odredbe, ako stranke koje predstavljaju srpsku zajednicu osvoje 3 mesta a nijedna druga manjinska zajednica ne osvoji nijedno nerezervisano mesto, onda to znači da će srpska zajednica imati ukupno 13 mesta. 10 mesta će biti podeljeno među drugim manjinskim zajednicama, u skladu sa Ustavom. Preostalih 97 od 100 nerezervisanih mesta biće podeljeno od stranaka ili kandidata koji predstavljaju albansku zajednicu.

Primer 2: tokom trećeg zasedanja skupštine, kada prelazne odredbe više ne važe, ukoliko albanske stranke osvoje 97 mesta, a stranke koje predstavljaju srpsku zajednicu osvoje 3 mesta i nijedna druga stranka manjinskih zajednica ne osvoji ni jedno mesto, onda će srpska zajednica dobiti dodatnih 7 mesta, dovodeći ih do garantovanih, najmanje 10 mesta u kosovskoj skupštini. Ostale manjinske zajednice će takođe imati ukupno 10 mesta, kako je zagantovano. Ovo ostavlja 100 mesta koja preostaju da budu podeljena među albanskim strankama.

Dvadeset zagantovanih mesta se deli prema članu 64.2 Ustava koji kaže da su ova mesta minimalan broj mesta zagantovanih za svaku manjinsku zajednicu i da će manjinskim zajednicama biti dodeljeno više od ovog broja ukoliko je ukupan broj njihovih mesta osvojenih na otvorenim izborima veći od minimalnog broj utvrđenih zagantovanih mesta. Ovo znači da ukoliko bi, na primer, srpska zajednica osvojila pet mesta na otvorenim izborima, njima bi bilo dodeljeno svih deset zagantovanih mesta, a ukoliko bi na otvorenim izborima osvojili 12 mesta, njima bi se dodelilo i deset zagantovanih mesta, plus dodatna dva mesta od 100 nezagarantovanih mesta.

Tokom prva dva izborna ciklusa Republike Kosovo, međutim, prelazne odredbe su bile operativne u skladu sa članom 148.1 Ustava, koji glasi da su mesta zagantovana za manjinske zajednice dodatna ma kojim mestima koja mogu osvojiti od 100 nezagarantovanih mesta (član 148). Ove prelazne odredbe su poslednji put važile na izborima u decembru 2010 godine.

Kosovo ima jedan izborni orug širom zemlje. Ovaj sadšnji izborni sistem je rezultat procesa evolucije. S obzirom da je kosovski status bio nejasan tokom mnogo početnih faza ustanovljavanja vladajućih institucija nakon sukoba 1999 godine, jedan izborni okrug na Kosovu bio je omiljen zbog

³ Romska zajednica - 1 mesto; zajednica Aškalija - 1 mesto; zajednica Egipćana - 1 mesto; 1 dodatno mesto za ili zajednicu Roma, Aškalija ili Egipćana sa najvišim ukupnim glasovima; zajednica Bošnjaka - 3 mesta; zajednica Turaka - 2 mesta; zajednica Goranaca - 1 mesto

svoje jednostavnosti, čak su i tri velike albanske stranke –LDK, PDK i Alijansa za budućnost Kosova (AAK) – sve izrazile sklonost ka stvaranju više izbornih okruga. Šta više, misija OEBS-a tvrdila je da su bili nedostupni ažurirani podaci o stanovništvu, da bi dilo neodrživo stvoriti nepristrasne izborne jedinice. Da bi izbegli kašnjenja prvih izbora za kosovsku skupštinu 2001 godine, albanske stranke su se dogovorile o sistemu jednog izbornog okruga.⁴

Izborni sistem se zasniva na ‘delimično otvorenoj’ listi kandidata koja pokušava da postigne dva – ponekad sukobljena – cilja: prvi da dozvoli glasačima da iskažu svoju vlastitu sklonost prema kandidatima na listi stranke; a drugo, da osiguraju da je kod izabranih kandidata predstavljeno najmanje 30% manje zastupljenog pola (žena).⁵ Potreba da 30% izabranih poslanika budu žene – a ne 30% imenovanih kandidata – znači da se neki pristrasni glasovi mogu ignorisati. Trenutna struktura polne kvote sugerise sukob između demokratskog razvoja i jednakosti polova.

Član 111.2 (a) ZOI propisuje da samo stranke ili kandidati koji osvoje najmanje 5% od svih glasova jesu podobni za 100 nerezervisanih mesta. Ovaj uslov za minimalan prag, međutim, ne važi za sve stranke ili kandidate koji predstavljaju manjinske zajednice, čineći lakšim za manjinske zajednice da osvoje nezagarantovana mesta.

3 Prava manjina u izbornim reformama na Kosovu

Jedan nacionalni izborni okrug (jedinica) je poželjnija za manjine. Kako etničke grupe žive širom Kosova, jedan izborni okrug izbegava deobu zajednica duž izbornih granica. Sadašnji sistem dopušta proporcionalan ishod za manjinske zajednice u celini, jer ne oštećuje glasače iz manjinskih zajednica koji žive u oblastima koje su njima ređe naseljene. Drugim rečima, u sadašnjem izbornom sistemu sa jednim okrugom (jedinicom), glasači iz manjinske zajednice mogu da budu jednako zastupljeni bez obzira na njihovo mesto prebivališta. Šta više, jedan izborni sistem podstiče saradnju manjinskih zajednica širom različitih oblasti na Kosovu, tako promovišući istraživanje zajedničkih interesa i saveza. Takva saradnja takođe može ojačati političku moć manjinskih zajednica.

Ipak, u svetlu dogovora između LDK, AKR i PDK, vrlo je verovatno da će se u procesu reformi stvoriti brojni i odvojeni izborni okruzi (jedinice). Da bi osigurali da proces razgraničavanja na Kosovu uzima u obzir prava i interese manjinskih zajednica, ECMI Kosovo preporučuje da se čitav proces reformi izbornog sistema sprovede samo uz uzimanje u obzir sledećih smernica:

3.1 Pročišćavanje biračkih spiskova

Brzo upoređivanje preliminarne rezultata kosovskog popisa u 2011 godini, koje procenjuje da je populacija Kosova oko 1.733.872 ljudi a veličina biračkog tela, prema biračkim spiskovima iz 2010 godine (1,630,636 birača), pokazuje da postoje netačnosti u biračkim spiskovima; kada se tiče broja

⁴ Međunarodna krizna grupa, *Kosovo: Landmark izbori*, izveštaj 120, 21 novembar 2001, str. 5.

⁵ Misija eksperta EU za izbore o Kosovu (EU EEM), *Konačan izveštaj*, 25 januar 2011, str. 24; članovi 110.3, 110.4 i 111.6 ZOI.

dece ispod 18 godina koja nemaju pravo glasa , biračko telo treba da bude znatno manje nego ukupno stanovništvo. Ove netačnosti čine izborni sistem podložnim prevarama i problem su i za većinske i za manjinske zajednice koji hitno treba rešiti.

3.2 Korišćenje administrativnih granica

Iscrtavanje granica izbornih okruga je sporno pitanje. Postoje dve mogućnosti za razgraničavanje teritorije na izborne okruge. Prvo, moguće je koristiti postojeće administrativne granice, poput bivših UNMIK administrativnih regiona ili opština. Ili drugo, mogu se iscrtati nove i posebne granice izbornih jedinica za svrhu izbora.

Stvaranjem nove grupe izbornih okruga na Kosovu bi bio složen i skup zadatak. Prvo, bilo bi potrebno prikupiti informacije o stanovništvu i popis birača. Izborni okruzi se moraju stvoriti bez naklonosti veličini političkih stranaka i takođe mora da se osigura da manjinske zajednice nastavljaju da imaju političku zastupljenost u skupštini. Trebalo bi iscrtati planove okruga i svako selo, grad ili opština moraju da budu dodeljeni određenom okrugu. Svaki plan mora da se zasniva na geografskim i demografskim podacima. Onda mora doći do procesa konsultacija sa vladom, opštinskim zvaničnicima, organizacijama civilnog društva i ostalim partnerima, o održivosti izbornih granica. Nove granice izbornih jedinica se, zatim, moraju završiti onda kada se postigne koncenzus. Ako se nove granice izbornih jedinica stvore bez tih procedura, ostvalja se značajan prostor za podelu oblasti na izborne okruge u korist svoje stranke tj. stvaranje izbornih granica, posebno dizajniranih da doprinesu određenim političkim strankama.

Po mišljenju ECMI Kosovo, ovo nije održiva opcija za Kosovo s obzirom na njegove ograničene finansijske i institucionalne kapacitete, te stoga preporučuje korišćenje postojećih administrativnih granica. Glasači bi bili više upoznati sa postojećim administrativnim jedinicama, dok bi nove administrativne granice stvorile preklapanja sa postojećim administrativnim jedinicama i izazvale dalju konfuziju. Korišćenje postojećih administrativnih granica kao izbornih okruga ima prednost jednostavnosti za glasače i efikasnosti za vladu.

3.3 Korišćenje regionalnih granica UNMIK-a

Postoji nekoliko postojećih administrativnih pod- podela na Kosovu koje bi se mogle koristiti kao granice izbornih okruga, od kojih će se dve detaljno razmatrati u ovom radu: 5 administrativnih regiona UNMIK-a i sadašnjih 37 opština na Kosovu. Ovo ne znači da se druge administrativne pod-podele kakve su šest regiona korišćenih za kosovske brojeve za tablice, ne bi mogle koristiti kao granice izbornih okruga, već pre da se uporede sa jednom od ove dve opcije (tj. veliki broj malih oblasti poput opština, ili ograničen broj velikih okruga, kakvi su bivši administrativni regioni UNMIK-a).

Na Kosovu postoji 37 opština, često sa velikom homogenom populacijom u smislu etničke pripadnosti.⁶ Korišćenje tako velikog broja izbornih okruga može biti težak za upravljanje. Neke

⁶ Na Kosovu danas postoji 37 opština od kojih 1 ima većinsku tursku populaciju, 9 imaju većinsku srpsku populaciju a preostale imaju većinsku albansku populaciju. Za više informacija o etničkoj obojenosti kosovskih opština molimo konsultovati www.ecmi-map.com.

opštine imaju premalu populaciju da formiraju održive izborne jedinice, briga koja je posebno važna za manjinske zajednice. Ovo bi takođe moglo rezultirati značajnim različitostima u relativnoj težini glasova. Na primer, glasanje u opštini Klokot/Kllokot, sa manje od 5,000 stanovnika i dodeljenim 1 mestom bi imalo skoro osam puta značajnije glasove u Kačanik/Kacaniku, skoro 40,000 stanovnika i takođe dodeljenim 1 mestom u skupštini.⁷ Još i važnije, ponavljanje istih jedinica na opštinskom i skupštinskom nivou, dalje mogu podstaći ukorenjenu i identičnu politiku pre nego politiku zasnovanu na međuetničkim pitanjima.

5 administrativnih regiona UNMIK-a su dobro poznati biračima i predstavljaju kompromisan stav između sistema jednog izbornog okruga i brojnog izbornog sistema, baziranog na opštinama. On obuhvata heterogene grupe i broj an interes zajednica koji otvara potencijal za politiku zasnovanu na pitanjima. ECMI Kosovo predlaže te granice kao startne tačke za razgraničavanje izbornih okruga.

Tabela 1: Podela kosovskih opština po administrativnim regionima UNMIK-a

Centar (Prishtinë / Priština)	Fushë-Kosovë/Kosovo Polje; Gračanica/Graçanicë; Lipjan/Lipljan; Obiliq/Obilić; Podujevë/Podujevo; Prishtinë/Priština; Shtime/Štimlje; Glogovc/Glogovac
Sever (Mitrovicë / Mitrovica)	Leposavić/Leposaviq; Mitrovicë/Mitrovica; Skënderaj/Srbica; Vushtrri/Vučitrn; Zvečan/Zveçan; Zubin Potok
Zapad (Pejë / Peć)	Deçan/Dečani; Gjakovë/Djakovica; Istog/Istok; Junik/Junik; Klinë/Klina; Pejë/Peć
Istok (Gjilan / Gnjilane)	Ferizaj/Uroševac; Hani i Elezit/Đeneral Janković; Kacanik/Kačanik; Kamenicë/Kamenica; Klokot-Vrbovac/Kllokot-Vërboc; Novo Brdo/Novobërdë; Parteš/Partesh; Ranilug/Ranillug; Štrpce/Shtërpcë; Viti/Vitina; Gjilan/Gnjilane
Jug (Prizren)	Dragash/Dragaš; Malishevë/Mališevo; Mamuşa/Mamushë/Mamuşa; Prizren; Rahovec/Orahovac; Suharekë/Suva Reka

⁷ Za pregled podele mesta po opštinama videti Tabelu 8.

Tabela 2: Regionalna izlaznost birača

2010 Izlaznost birača	
Gjilan / Gnjilane	46.59%
Mitrovicë / Mitrovica	35.91%
Pejë / Peć	40.88%
Prishtinë / Priština	52.21%
Prizren	45.85%

Važno je pomenuti da podela Kosova na izborne okruge stvara problem u očuvanju proporcionalnosti izbornih rezultata, zbog velikih različitosti u izlaznosti birača među izbornim oblastima. Na decembarskim izborima 2010 godine, izlaznost birača u regionu Prishtinë/Prištine bila je 52.21% a izlaznost birača u regionu Mitrovicë/Mitrovica je bila samo 35.91%. Ako je podela mesta po izbornim oblastima zasnovana samo na statistici stanovništva, ova razlika će izazvati značajna neslaganja u relativnoj težini glasova u različitim oblastima, s tim, da bi na primer, glas u regionu Mitrovicë/Mitrovica vredeo znatno više nego isti glas u regionu Prishtinë/Priština. Na primer, ako bi se podela mesta zasnivala na dotičnoj veličini izbornih oblasti, oblasti Mitrovicë/Mitrovica bi bilo dodeljeno 25 mesta a ako bi podela mesta bila prosto proporcionalna izlaznosti birača, oblasti Mitrovicë/Mitrovica bi bilo dodeljeno samo 11 mesta a oblasti Prishtinë/Prištine, 29 mesta.⁸ Ova situacija je uglavnom uzrokovana bojkotom izbora 2010 godine od strane srpske zajednice severu Kosova, situacija koja bi se mogla ponoviti na budućim izborima, uzevši u obzir sadašnju situaciju u oblasti. Stoga ECMI Kosovo preporučuje da se izlaznost birača uzima u razmatranje pri podeli skupštinskih mesta izbornim oblastima.

3.4 Održavanje sadašnje zaštite za manjinske zajednice

U izgledu novog izbornog sistema zasnovanog na brojnim i odvojenim izbornim okruzima, ECMI Kosovo veruje da je važno da se očuvaju sve sadašnje mere obezbeđenja za zaštitu prava i interesa manjinskih zajednica. Prema tome, ispod su istaknute samo neke od glavnih odredbi koje se moraju inkorporisati u ma koju izbornu reformu.

3.4.1 Nema praga za stranke koje predstavljaju manjinske zajednice

Kako je i objašnjeno napred, prag od 5% ne važi za stranke ili kandidate koji predstavljaju manjinske zajednice, čineći lakšim po manjinske zajednice da osvoje nezagarantovana mesta. Uzimajući u obzir da se procenjuje da manjinske zajednice čine najviše 10% čitavog stanovništva, bilo bi izuzetno teško bilo kojoj stranci ili kandidatu koji predstavlja manjinsku zajednicu da osvoji 5% glasova. Tražiti od stranaka ili kandidata da postignu najniži prag bi efektivno zabranilo parlamentarnu zastupljenost manjinskih zajednica u skupštini Kosova. Stoga je izuzeće kandidata ili stranaka koje predstavljaju manjinske zajednice iz uslova praga neophodno kako bi se obezbedilo njihovo učešće u vladajućim organima. ECMI Kosovo preporučuje da se ova odredba zadrži pri ma kojoj reformi.

3.4.2 Zadržana zagarantovana mesta

Kako je objašnjeno napred i predviđeno ustavom, u sadašnjem izbornom sistemu postoji 120 mesta u skupštini od kojih je 20 zagarantovano za predstavnike manjinskih zajednica. Po mišljenju ECMI Kosovo, ove ustavne odredbe se moraju sačuvati. One olakšavaju važno učešće manjinskih zajednica u skupštini Kosova, obezbeđujući da se manjinske zajednice ne mogu lako odbaciti zbog njihove male brojne veličine. Jako prisustvo manjinskih zajednica u skupštini (vis-à-vis njihovoj

⁸ Videti aneks 2, tabelu 7 radi celokupnog poređenja raspodele mesta između veličine izbornih okruga i izlaznosti birača.

ukupnoj brojnosti u stanovništvu) je neophodno; inače bi prisustvo manjinskih zajednica bilo samo površno.

3.4.3 Mogućnost držanja više od zagarantovanih mesta mora biti jasna

U izbornoj reformi, mora se pojasniti da ukoliko predstavnici manjinskih zajednica u otvorenim izborima osvoje više od broja zagarantovanih mesta, onda im se moraju dodeliti ta mesta iz 'otvorene' grupe od 100 mesta. Na primer, ako srpske političke stranke osvoje 12 mesta, onda se zajednici mora dodeliti 10 zagarantovanih mesta plus 2 mesta iz nerezervisanih mesta. Pretpostavljajući da nijedna druga manjinska zajednica ne osvoji više od njihovih zagarantovanih mesta, 98 mesta ostaće za raspodelu među predstavnicima većinske albanske zajednice.

3.4.4 Nema paralelnog izbornog sistema za manjinske zajednice

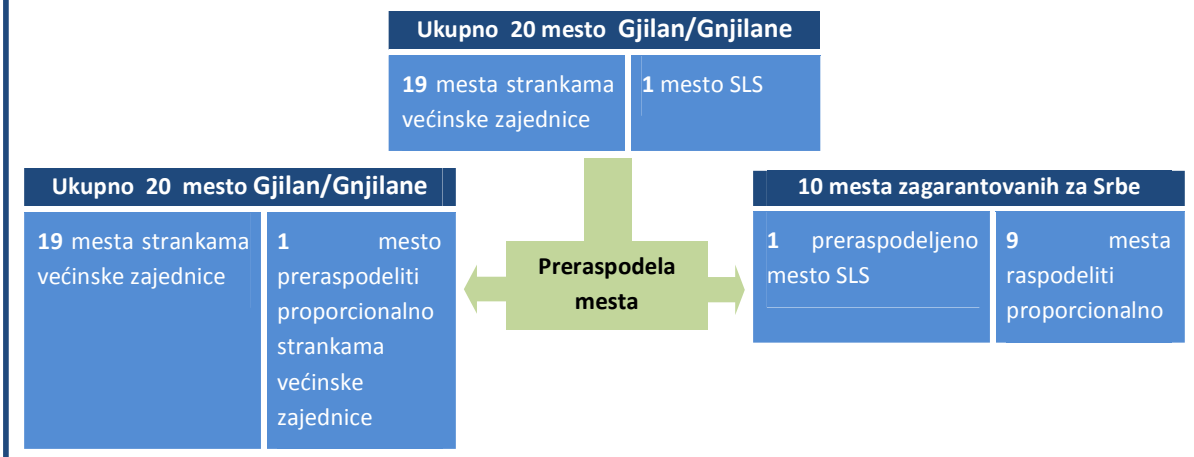
Ne sme da bude odvojenih izbora ili paralelnih izbornih sistema stvorenih za izbor mesta zagarantovanih za manjinske zajednice. Svaki takav potez bi dalje marginalizovao manjinske zajednice i izolovao ih iz političkih tokova. Reforme izbornog sistema moraju da poboljšaju integraciju manjinskih zajednica u politički proces. Zbog toga se manjinske zajednice moraju uvek prve nadmetati za nezagarantovana mesta, a tek nakon toga im budu dodeljena zagarantovana mesta. Prema tome, stranke manjinskih zajednica moraju da budu uključene na glasačkim listićima za opšte izbore, kakav je trenutno slučaj.

U sadašnjem sistemu, svako mesto koje osvoji politička stranka manjinske zajednice, od 100 mesta bi bilo preraspodeljeno na 20 zagarantovanih mesta (osim ako premašuje broj zagarantovanih mesta), dok bi slobodna mesta bila preraspodeljena proporcionalno strankama nemanjinskih zajednica. Ovaj sistem se takođe mora sačuvati i u sietmu više izbornih okruga. Ispod je data ilustracija toga kako bi se ova teorija mogla primeniti na sistem više okruga.

Ovaj sistem postavlja pitanja o tome kako raspodeliti zagarantovana mesta neosvojena na otvorenim izborima i o tome kako ponovo raspodeliti nezagarantovana mesta oslobođena preraspodelom mesta stranaka manjinskih zajednica u zagarantovana mesta. Ova poslednja preraspodela bi se mogla uraditi ili na osnovu regionalnih ili nacionalnih rezultata. ECMI Kosovo predlaže da ovu kalkulaciju zasnuju na nacionalnim rezultatima jer ovo, kako je napred objašnjeno, sprečava marginalizaciju pripadnika manjinskih zajednica koji žive u regionima ređe nastanjenim njima.

PRIMER:

Od svih stranaka manjinskih zajednica , samo je srpska SLS stranka uspjela da dobije (1) mesto putem redovnih izbora za 100 mesta. Ovo mesto je dobijeno u regionu Gjilan / Gnjilana. To znači da će se jedno mesto preraspodeliti odvojenim zagaranovanim mestima. Preostalih devet mesta zagaranovanih Srbima biće proporcionalno distribuirano svim srpskim političkim strankama, a upražnjeno mesto u regionu Gjilan / Gnjilana biće ponovo dodeljeno strankama većinskih zajednica.



4. Predložene izborne reforme

U rezimeu, ECMI Kosovo predlaže sledeće karakteristike, u ma kojem reformisanom izbornom sistemu:

- 5 izbornih okruga stvorenih na osnovu administrativnih granica UNMIK-a , us skladu sa ažuriranom statistikom stanovništva;
- Manjinske zajednice će nastaviti da budu izuzete iz uslova o pragu;
- 20 mesta ostaje zagaranovano za predstavnike manjinskih zajednica;
- Manjinske zajednice zadržavaju tehničku mogućnost osvajanja više od zagaranovanih mesta;
- Nema paralelnih izbora za manjinske zajednice.

Da bi ilustrovaao posledice tog istema, ECMI Kosovo je sproveo simulaciju zasnovanu na podacima sa opštih izbora u decembru 2010 i koristeći parametre date napred.⁹ Za svrhu simulacije, 100 nezagaranovanih mesta je raspodeljeno proporcionalno svakom okrugu na osnovu najskorijih biračkih spiskova, za iste opšte izbore decembra 2010.¹⁰ Izlaznost nije uzeta u razmatranje pri raspodeli mesta. Osim toga, primenjeno je još nekoliko parametara koji su bili potrebni da bi omogućili ovu simulaciju, ali koje ECMI Kosovo ne zagovara neophodno: primenjen prag od pet procenata za stranke koje nisu zajednice; sve proporcionalne preraspodele se dešavaju na osnovu formule *Sainte-Laguë*; i preraspodela slobodnih nezagaranovanih mesta se zasniva na ponovnom obračunu rezultata okruga u kojima su ta mesta bila slobodna, ne obraćajući pažnju na glasove za

⁹ Za analizu rezultata iz decembra 2011, konsultovati aneks 2, tabelu 9.

¹⁰ Za punu analizu rezultata podele mesta ,molimo pogledati aneks 2, tabelu 7.

stranke manjinskih zajednica. Detaljni rezultati ove simulacije dati su ispod, u aneksu 1, a narativna analiza rezultata je predstavljena je ispod.

4.1 Analiza simulacije

Prema ovoj simulaciji, stranke zajednica bi, kroz otvorene izbore, osvojile ukupno pet od 100 mesta; srpske stranke bi osvojile ukupno tri mesta (SLS 2 mesta i JSL 1 mesto), turska zajednica bi osvojila 1 mesto (za KDTP) a bošnjačka zajednica bi osvojila 1 mesto (za koaliciju VAKAT).

To znači da bi ovih pet manjinskih mesta bilo preraspodeljeno u zagarantovana mesta a dodatnih 15 zagarantovanih mesta bi bilo dodeljeno manjinskim zajednicama, na osnovu rezultata svih stranaka zajednica širom zemlje. Nijedna zajednica ne bi dobila više od broja zagarantovanih mesta za tu zajednicu. Konačna podela 20 odvojenih mesta, prikazana je u aneksu 1, tabela 4.

Zanimljivo je pomenuti da ukoliko bi se zagarantovana mesta raspodelila na osnovu rezultata širom zemlje (prikazano u aneksu 1, tabela 5), pre nego prvih ponovo dodeljenih iz nezagarantovanih okružnih mesta, postojala bi samo jedna razlika u rezultatima: stranka VAKAT bi dobila jedno, umesto dva mesta, a bošnjačka stranka BSDAK bi dobila jedno, umesto nijednog mesta.

Generalno, ova simulacija pokazuje da stranke zajednica mogu da osvoje (ograničen) broj mesta na redovnim izborima, ali verovatno neće osvojiti više od zagarantovanih mesta. Šta više, predložen sistem više okruga ne proizvodi rezultate koji se umnogome razlikuju od prethodnog sistema jednog okruga, mada blago doprinosi većim strankama i većinskih i manjinskih zajednica; na izborima u jednom okrugu, jedna dodatna stranka zajednice bi osvojila mesto a najveće stranke većinske zajednice (PDK i LDK) bi osvojile nekoliko mesta.

5 Zaključci

ECMI Kosovo je ikoristio ovaj rad da raspravi implikacije predložene reforme kosovskog izbornog sistema sa jedne izborne oblasti/okruga na više odvojenih oblasti, zbog manjinskih zajednica. Osim toga, predložio je nekoliko smernica kako bi osigurao da se u svakom reformisanom sistemu poštuju prava manjina. Predlozi razrađeni u ovom radu nisu mislili da daju definitivan oblik budućem izbornom sistemu već da daju opšte smernice za stvaraoce politike u izradi takvog sistema. ECMI Kosovo se pre svega ne slaže da je sistem jedne oblasti poželjan sistem za manjinske zajednice jer izbegava podelu zajednica duž izbornih granica. Međutim, uzimajući u obzir da je stvaranje više izbornih okruga verovatno, pokrenuto je nekoliko pitanja:

Stvaranje izbornih oblasti treba da se **bazira na postojećim administrativnim pododelama** a ne da se izrađuje po skicama, jer to ostavlja previše prostora za podele oblasti na izborne okruge u korist svojih stranaka;

- Stvaranje izbornih okruga treba da bude **velik i mali po broju**, kakvi su bivši regioni UNMIK-a, kako bi se osiguralo da okruzi obuhvataju heterogene grupe i višestruke interesne zajednice, čime se otvara mogućnost za politiku zasnovanu na pitanjima;
- **Birački spiskovi se moraju pročititi**, jer su puni netačnosti koje utiču i na manjinske i na većinske zajednice;

- **Izlaznost glasača mora se uzeti u obzir** kod podele mesta izbornim okruzima kako bi se obezbedila proporcionalnost izbornih rezultata;
- **Postojeće mere zaštite** u izbornom procesu za manjinske zajednice **mora biti sačuvan**:
 - Nema praga za političke stranke koje predstavljaju manjinske zajednice;
 - Mora se sačuvati 20 zagantovanih mesta;
 - Stranke manjinskih zajednica moraju da imaju tehničku mogućnost za osvajanje više od zagantovanih mesta, ukoliko osvoje dovoljno glasova na otvorenim izborima;
 - Stranke manjinski zajednica moraju prvo da učestvuju na otvorenim izborima pre dodele zagantovanih mesta, kako bi se izbegla dalja marginalizacija i izolacija stranaka manjinskih zajednica.

Konačno, trebalo bi napomenuti da stvaranje više izbornih okruga ne dovodi do velikih izbornih rezultata koje proizvodi kada se uporedi sa sistemom jednog izbornog okruga/oblasti, osim da i za stranke većinske i manjinske zajednice obezbeđuje blagu prednost prema velikim strankama.

ANEKS 1: REZULTATI SIMULACIJE

Tabela 3: podela 100 mesta , pre preraspodele mesta za zajednice

	PDK	LDK	AKR	LDD	AAK	VV	SLS	JSL	KDTP	VAKAT	
	Albanci						Srbi		Turci	Bošnjaci	
Istok	6	4	2	0	2	4	1	1			20
Zapad	4	5	2		6	2					19
Centar	9	10	2			4	1				26
Sever	10	2				2					14
Jug	8	6			3	2			1	1	21
UKUPNO	37	27	6	0	11	14	2	1	1	1	100

Tabela 4: raspodela odvojenih mesta

Stranka	Zajednica	# Mesta sa redovnih izbora	raspodela preostalih odvojenih mesta	Ukupna podela odvojenih mesta
SLS	Srbi	2	5	7
JSL	Srbi	1	2	3
KDTP	Turci	1	1	2
VAKAT	Bošnjaci	1	1	2
NDS	Bošnjaci	0	1	1
PDAK	Aškalije	0	2	2
IRDK	Egipćani	0	1	1
PREBK	Romi	0	1	1
GIG	Goranci	0	1	1

Tabela 5: raspodela odvojenih mesta kroz odvojene opšte izbore

Stranka	zajednica	# mesta
SLS	Serb	7
JSL	Serb	3
KDTP	Turk	3
VAKAT	Bosniak	1
NDS	Bosniak	1
BSDAK	Bosniak	1
PDAK	Ashkali	2
IRDK	Egyptian	1
PREBK	Roma	1
GIG	Gorani	1

Tabela 6: podela 100 mesta nakon preraspodele mesta za zajednice

	PDK	LDK	AKR	LDD	AAK	VV	Uku pno
Istok	7	5	2	0	2	4	20
Zapad	4	5	2		6	2	19
Centar	9	10	3			4	26
Sever	10	2				2	14
Jug	9	7			3	2	21
UKUP NO	39	29	7	0	11	14	100

ANEKS 2: TABELLE

Tabela 7: Izlaznost glasača u decembru 2010, podeljena po regionima

	Izborna populacija	Ukupna izlaznost	Izlaznost (Procenti)	Podela mesta (na osnovu izborne populacije)	Podela mesta (na osnovu izlaznosti)
Istok	327,725	152,679	46.59%	20	21
Sever	232,222	83,385	35.91%	14	11
Zapad	312,854	127,883	40.88%	19	17
Centar	422,459	220,555	52.21%	26	30
Jug	335,376	153,763	45.85%	21	21
Ukupno	1,630,636	738,265		100	100

Tabela 8: Podela mesta opštinskim izbornim okruzima, na osnovu biračkog spiska 2010

	% stanovništva Kosova	Podela 100 mesta
Ferizaj/Uroševac	5.63	5
Gjilan/Gnjilane	5.36	5
Hani i Elezit/Đeneral Jankovic	0.49	1
Kaçanik/Kaçanik	1.86	1
Kamenicë/Kamenica	2.17	2
Novobërdë/Novo Brdo	0.49	1
Shtërpçë/ Štrpce	0.77	1
Viti/Vitina	2.63	2
Ranilug/Ranillug	0.3	1
Klokot/Klllokot	0.17	1
Partesh/Parteš	0.23	1
Leposaviq/ Leposavic	1.02	1
Mitrovicë/Mitrovica	5.32	5
Skenderaj/Srbica	3.02	3
Vushtrri/Vučitrn	3.88	3
Zvečan/Zvečan	0.52	1
Zubin Potok	0.46	1
Deçan/Dečani	2.28	2
Istog/Istok	2.5	2
Junik	0.32	1
Klinë/Klina	2.37	2
Pejë/Peć	5.75	6
Fushë Kosovë/Kosovo Polje	1.72	2
Glogovac/Glogovac	2.86	2
Lipjan/Lipljan	3.09	3
Obiliq/Obilić	1.31	1
Podujevë/Podujevo	4.64	5
Prishtinë/Priština	9.89	10
Shtime/Štimlje	1.37	1
Graçanica/Gračanica	1.03	1

Dragash/Dragaš	2.25	2
Gjakovë/Đakovica	5.96	6
Malishevë/Mališevo	2.7	3
Mamusa/Mamushë/Mamuša	0.19	1
Prizren	8.87	9
Rahovec/Orahovac	3.02	3
Suharekë/Suva Reka	3.53	3
Ukupno		100

Tabela 9: Rezultati izbora iz decembra 2010 podeljeni po regionima

	Pejë/ Peć Zapad	Prishtinë/ Priština Centar	Mitrovicë/ Mitrovica Sever	Prizren Jug	Gjilan/ Gnjilane Istok	Ukupno
PDK	20,826	64279	46,470	50,683	41964	224,222
LDK	28,220	66844	11,639	36,312	29470	172,485
AKR	12,530	17550	3,380	5,292	12176	50,928
LDD	3,267	3233	666	2,374	5372	14,912
AAK	35,280	8969	3,528	17,898	11428	77,103
KDTP	47	1044	711	6,030	705	8,537
PDAK	254	1026	121	429	1012	2,842
VAKAT	673	100	253	4,212	58	5,296
SLS	437	5480	638	371	6240	13,166
SDSKIM	22	595	78	125	174	994
SDA	1,152	125	63	211	50	1,601
SNS	45	602	13	37	45	742
NDS	170	10	19	2,259	19	2,477
GIG	108	50	13	602	12	785
SKMS	12	122	17	114	216	481
IRDK	1,318	185	21	114	52	1,690
PREBK	113	84	6	429	58	690
FER	3,351	6285	737	1,807	2949	15,129
Vetëvendosje	12,386	29548	8,418	12,424	25790	88,566
JSL	95	804	316	485	3810	5,510
BSDAK	143	71	44	1,512	48	1,818
SSDS	62	321	10	32	355	780
CDS	71	104	30	56	47	308
SDSG	68	12	12	486	20	598
LEK	687	99	24	125	73	1,008
PAI	75	857	92	114	247	1,385
KTB	39	169	58	1,039	58	1,363
GIKN	11	70	52	48	24	205
SNSD	16	17	3	35	191	262
Ukupno	121,478	208,655	77,432	145,655	142,663	695,883