
Izborni sistem za izbor članova američkog Kongresa i važnost kongresnih izbora 1992.

ŠTEFICA DEREN-ANTOLJAK*

Sažetak

Autorica analizira specifična obilježja američkog političkog sistema, njegovu strukturu i političke učinke koje proizvodi. Posebna pažnja posvećena je kongresnim izborima '92. godine koji su u odnosu na prethodne donijeli niz novina: po prvi put u Zastupnički dom izabrano je više žena, pripadnika etničkih manjina, te osoba mlade životne dobi. Promjene u sastavu Kongresa rezultat su djelovanja tri bitna faktora: prvo, duge borbe priznavanja građanskih prava, osobito žena, drugo, raspoloženja biračkog tijela da se ograniči kongresni mandat i treće, povećanih mogućnosti izbornih jedinica da manjina postane većina i tako osigura veću reprezentaciju u Kongresu.

Uvod

Demokratski sistem Sjedinjenih Američkih Država sadrži obilježja oba temeljna modela demokracije, i majoritetnog i konsenzualnog¹, pa se može svrstati u mješoviti majoritetno-konsenzualni model demokracije. Dok neki politolozi u svojim znanstvenim raspravama i interpretacijama karaktera američkog demokratskog sistema i njegovoj usporedbi s drugim demokracijama naglašavaju sličnosti između Velike Britanije i Sjedinjenih Američkih Država, svrstavajući oba sistema u zajedničku skupinu anglo-američkih demokracija, drugi pak ukazuju na razlike između američkog prezidencijalizma i britanskog parlamentarizma, između američkog federalizma i britanskog unitarnog sistema te između američkog labavog i fragmentiranog dvostranačkog sistema i britanskog kohezivnog dvostranačkog sistema.

¹ Arend Lijphart, *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984, str. 4-34

* Štefica Deren-Antoljak, izvanredni profesor Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu na predmetu *Suvremeni politički sistemi*, Vanjsko-politički odsjek

Sjedinjene Američke Države mogu se svrstati u pluralna (podijeljena) društva. Naime, američko društvo je multietničko i multirasno podijeljeno društvo, što uključuje podjelu na bijelu većinu i na crnu, ali i druge manjine. S druge pak strane, postoji regionalna podjela između većine na sjeveru i manjine na jugu.

Američki model demokracije obilježava nekoliko bitnih elemenata: 1. koncentracija izvršne vlasti u rukama jedne osobe - predsjednika Sjedinjenih Američkih Država - koji je ujedno i lider jedne od dviju glavnih političkih stranaka; 2. podjela vlasti između egzekutive i legislative (ta podjela često znači i ravnotežu vlasti); 3. simetrična i uravnotežena dvodromna struktura Kongresa, koji se sastoji od Predstavničkog doma i Senata i koji je sličan dvodromnoj strukturi švicarske konsenzualne demokracije; 4. dvostranački sistem bez obzira na činjenicu što su Demokratska i Republikanska stranka na nacionalnoj razini labave i fragmentirane koalicije različitih interesa, za razliku od britanskih političkih stranaka, osobito Laburističke i Konzervativne, koje karakterizira između ostalog unutrašnja kohezija, čvrstoća i disciplina; 5. sličnosti u stranačkim programima bez obzira na heterogeni socijalnu osnovu političkih stranaka; 6. relativno većinski izborni sistem, iako se na tom području mogu zapaziti neke tendencije prema konsenzualnom modelu. Naime, Vrhovni sud je odobrio tzv. afirmativni *gerrymandering*, odnosno dopustio je povlačenje granica između izbornih okruga unutar pojedinih država na takav način da manjina postane većina u tim okruzima (afro-Amerikanci, Puertorikanci i druge manjine) i tako povećaju svoje šanse za vlastitu reprezentaciju u Kongresu. Takav način utvrđivanja granica između izbornih okruga imao je dalekosežne posljedice u kongresnim izborima u studenom 1992. godine, o čemu će u ovom radu biti još riječi. I, napokon, američki model demokracije obilježava federalni sistem teritorijalnog tipa te pisani ustav koji se može mijenjati donošenjem amandmana.

Koncentracija izvršne vlasti, dvostranački sistem i relativno-većinski jednokružni izborni sistem bitni su elementi kojima se američka demokracija svrstava u majoritetni model. Međutim, podjela vlasti, uravnotežena dvodromna struktura američkog Kongresa, federalizam te pisani ustav elementi su koji američku demokraciju približavaju konsenzualnom modelu demokracije.²

U ovom radu analizirat ću samo jedan element američkog modela demokracije: izborni sistem za izbor članova američkog Kongresa i političke učinke tog modela.

U političkom sistemu Sjedinjenih Američkih Država Kongres je samo jedan od tri najviša organa federacije, a njegov odnos prema predsjedniku SAD i Vrhovnom sudu, kao najvišim organima izvršne i sudske vlasti, temelji se na principu podjele vlasti. Američki je Kongres predstavnički organ. Iako ne predstavlja samo on građane kao nosioce suvereniteta, zbog povezanosti kongresmena i birača izbornih jedinica kao i mogućnosti reprezentacije političkih stranaka i država, predstavnički karakter Kongresa dolazi više do izražaja nego kod drugih organa. I premda predsjednika Republike, kao nosioca izvršne vlasti, biraju birači posredno-neposrednim izborima, Kongres je ipak po svojoj strukturi i načinu izbora najvažnije demokratsko tijelo u organizaciji političke vlasti federacije.

² *Ibidem*

Kongres je visoko fragmentirano tijelo, a njegovu fragmentaciju podstiče nekoliko činitelja: 1. način izbora članova Kongresa; 2. odvojena i različita struktura domova Kongresa; 3. podjela vlasti između Kongresa i velike i razjedinjene (neagregirane) birokracije; 4. otvorenost Kongresa utjecajima i aktivnostima velikog broja različitih interesnih grupa; 5. unutrašnja organizacija samog Kongresa, koji djeluje putem velikog broja odbora i pododbora, te 6. slabo strukturirane i labave političke stranke na nacionalnoj razini.

Osnovne karakteristike izbornog sistema

Izborni sistem za izbor članova Kongresa nije propisan saveznim propisima. Izborna tematika, kao što je pitanje priznavanja izbornog prava, način isticanja kandidatura, način vršenja izbora za Predstavnički dom i Senat, regulirana je ustavnim i zakonskim propisima svake pojedine države, čega je posljedica veliko šarenilo u detaljima na tom području. Međutim, ovlaštenje Kongresa da kontrolira izbore izvodi se isključivo iz saveznog Ustava kao i ovlaštenje donošenja izbornih zakona u pojedinim državama. Naime, u članu 1, odjeljak 4 Ustava Sjedinjenih Američkih Država ističe se da će vrijeme, mjesto i način održavanja izbora za senatore i članove Predstavničkog doma propisati zakonodavna tijela u svakoj pojedinoj državi, ali da Kongres može u svako vrijeme donijeti zakon ili promijeniti takve propise, osim onih koji se odnose na mjesto biranja senatora.³ Ova ustavna odredba središnji je izvor ovlaštenja Kongresa u odnosu na izbore za članove oba doma Kongresa, kako njihova reguliranja, tako i kontrole provođenja izbora i sprečavanja glasačkih prijevara. Kongres može dopuniti izborne zakone pojedine države ili ih zamijeniti vlastitima, a može nametnuti i dodatne kazne ako pojedina država prekrši zakon. Kongres, međutim, nema opće ovlaštenje da regulira izbore za državne i lokalne organe vlasti.

Unatoč tome što je izborni zakonodavstvo u nizu detalja razlikuje u pojedinim državama, Ustav Sjedinjenih Američkih Država ipak osigurava, s nekoliko svojih zahtjeva, kakvo takvo jedinstvo.

1. U članu 1, odjeljak 2 saveznog Ustava ističe se da će se Predstavnički dom sastojati od članova biranih od naroda svake druge godine. Izborni pravo za izbor saveznih funkcionara (zastupnika, senatora i elektora u predsjedničkim izborima) imaju svi građani koji imaju biračko pravo i za izbor članova "najbrojnijeg predstavničkog tijela u državi";

2. Četrnaesti ustavni amandman (ratificiran 1868) garantira jednakost glasova za sve koji sudjeluju u izborima bilo na saveznoj ili državnoj razini. Ova ustavna odredba o jednakoj zaštiti čini osnovu za federalnu intervenciju u izborni proces država;

3. Petnaesti ustavni amandman (1870) zabranjuje uskraćivanje prava glasa zbog rase, boje kože ili zbog toga što je netko ranije bio u pravnom položaju roba;

³ *American Jurisprudence, A Modern Comprehensive Text Statement of American Law, State and Federal*, Volume 25, Domicil to Elections Par.1-182. San Francisco, Calif., 1966, str. 695-700

4. Devetnaesti ustavni amandman (1920) zabranjuje diskriminaciju na osnovi spola tj. bilo kakvu razliku u izbornom pravu žena i muškaraca;

5. Dvadeset i četvrti ustavni amandman (1964) zabranjuje državama da zahtijevaju od birača plaćanje posebnog izbornog poreza kao uvjeta za upis u biračke popise;

6. Dvadeset i šesti ustavni amandman (1971) snizio je dobnu granicu s 21 na 18 godina života i tako je jedinstveno regulirano stjecanje izbornog prava po godinama na čitavom teritoriju Sjedinjenih Američkih Država.

Usprkos tim ustavnim odredbama, osobito XV. i XIX. ustavnom amandmanu, u američkoj političkoj i izbornoj praksi postojalo je niz godina mnoštvo diskriminatorskih pojava. Čitav niz diskriminatorskih ograničenja onemogućavao je primjenu temeljnih načela demokratskih izbora: načelo općeg, jednakog, neposrednog i tajnog izbornog prava. Jedno od temeljnih načela izbornog prava u demokratskim izborima - opće izborno pravo - a koje zahtijeva da svi državljani bez obzira na spol, rasu, jezik, prihod ili profesiju i naobrazbu, vjeru ili političko uvjerenje imaju pravo glasa i da mogu biti birani bilo je u Sjedinjenim Američkim Državama ograničavano raznim censusima. Imovinski census te odricanje prava glasa ženama sve do 1920. imali su za posljedicu da je broj birača bio dugo ograničen samo na malen dio odraslog uglavnom bijelog stanovništva. Crnačkom stanovništvu nije se dopuštalo da se koristi svojim izbornim pravom uvođenjem ispita, tj. provjeravanjem pismenosti ili posebnog znanja kao uvjeta za upis u birački popis. Mnoge južne države uvele su zakon o izbornom porezu (*poll-tax*) koji je birač morao platiti kao uvjet da bi mogao glasovati. Izborni porez nije pogadao samo crne građane nego i sve bijele siromašne stanovnike. Osim navedenih uvjeta za ostvarivanje biračkog prava bio je propisan i uvjet rezidencije (tj. trajanje nastanjenosti u izbornoj jedinici): od dvije godine do šest mjeseci, što je imalo za posljedicu da mnogi birači koji su mijenjali mjesto stanovanja nisu mogli sudjelovati u izborima. Kolika je bila diskriminacija, pokazuje činjenica da je u 12 južnih država 1952. bilo upisano u biračke popise 1.267.500 crnih birača, a 1948. svega 750.000, iako je prema popisu stanovništva iz 1950. u tim državama bilo 8.127.495 crnačkog stanovništva.

Godine 1940. samo je 5 posto crnog stanovništva juga bilo upisano u birački popis, ali čak i oni koji su mogli sudjelovati u općim izborima bili su na razne načine u tome onemogućavani, osobito u tzv. primarnim izborima Demokratske stranke, koji su u to vrijeme bili vrlo značajni. Najveću prepreku predstavljao je tzv. *white primary* ili "bijeli prajmeri". Naime, južne države dokazivale su da je Demokratska stranka (a ona je tada bila dominantna na jugu) privatno udruženje na koje se ne odnose ustavne odredbe XV. ustavnog amandmana te su jednostavno isključile crne stanovnike Amerike iz glasačke participacije u primarnim izborima. U nemogućnosti da glasuju u svojim demokratskim primarnim izborima jednostranačkog juga, crni stanovnici praktički nisu imali pravo glasa sve do 1944. godine, kad je Vrhovni sud Amerike ukinuo načelo *white primaries* (Smitt v. Allwright).⁴ Ali i nakon toga u državi Mississippi samo je 5 posto, a u Alabami 13 posto crnog stanovništva 1962. godine bilo uvedeno u biračke popise.

⁴ Dok je 1940. samo 250.000 crnih stanovnika bilo registrirano u južnim državama, 1946, dvije godine nakon odluke Vrhovnog suda, broj birača se udvostručio i iznosio 1,4 milijuna birača.

Dug i težak bio je put i historijski proces demokratskog širenja općeg i jednakog izbornog prava kao temeljnih pretpostavki moderne demokracije. Veliku prekretnicu u ostvarivanju općeg izbornog prava i konačnom uklanjanju rasne diskriminacije predstavljalo je donošenje Zakona o građanskim pravima (i glasačkim pravima) 1965. godine. Tim zakonom i zakonom iz 1975. uspješno su uklonjene različite glasačke prepreke na putu ostvarivanja temeljnog načela demokratskih izbora - općeg i jednakog izbornog prava - jedan čovjek, jedan glas, jednaka vrijednost. Nužne pretpostavke za ostvarivanje biračkog prava ostale su: dobna granica, državljanstvo i stalno boravište u izbornoj jedinici.

Struktura izbornog sistema

Američki izborni sistem, koji se primjenjuje za izbor članova Kongresa, tipološki pripada relativno većinskom izbornom sistemu ili jednočlanim relativno većinskim izborima (*simple-majority and single-ballot system, single-member district*).

Kao i u mnogim drugim izbornim sistemima, i u američkom izbornom sistemu podjela zemlje na izborne okruge i njihova veličina (tj. broj zastupnika koji se bira u jednom izbornom okrugu) jedan su od važnih elemenata koji može u određenom slučaju presudno utjecati na rezultate izbora. U američkom sistemu ustavom je zajamčena jednaka brojčana vrijednost glasova pa se pri podjeli zemlje na izborne okruge mora voditi računa da broj zastupnika koji se biraju odgovara broju pučanstva, odnosno da taj odnos bude posvuda otprilike jednak. "Članovi Predstavničkog doma raspodjeljuju se na pojedine države prema broju stanovnika svake od njih, pri čemu se računa cjelokupan broj stanovnika u svakoj državi ..." (XIV. ustavni amandman).

Izbori za Predstavnički dom provode se u pravilu po izbornim jedinicama u kojima se bira jedan zastupnik (ali neke države odstupaju od tog načela i provode izbore u većim izbornim jedinicama). Za izbor senatora izborna jedinica je čitavo područje pojedine države u kojoj birači bez obzira na njezinu veličinu neposredno biraju po dva senatora na šest godina. Svi senatori predstavljaju čitavu državu, a svake druge godine obnavlja se jedna trećina senatora.⁵ Članovi Senata moraju prebivati u državi u kojoj su izabrani.

Formiranje izbornih okruga za izbor članova Predstavničkog doma veoma je složen proces koji uključuje dvije razine; prvu, koja podrazumijeva podjednaku podjelu sjedišta odnosno predstavničkih mjesta na 50 država, a provodi je sam Kongres na temelju popisa stanovništva svakih deset godina, i drugu, koja se odnosi na formiranje izbornih distrikata unutar pojedine države i koja je u nadležnosti vlade svake pojedine države. Zbog čestih pojava izborne geometrije tj. proizvoljnog određivanja područja kako bi se utjecalo na izborne rezultate (tzv. *gerrymandering*), posljednjih desetljeća važnu ulogu u određivanju granica izbornih okruga imali su i federalni sudovi. Kao što podjela predstavničkih mjesta pojedinoj državi može bitno utjecati na sadržaj kongresnih odluka, tako i manipulacije s utvrđivanjem granica izbornih okruga unutar pojedine države mogu utjecati na snagu pojedine

⁵ Do 1913. senatore su birala zakonodavna tijela država.

političke stranke, osobito ako njezini zastupnici izgube svoje izborne okruge zbog ponovnog prekrajanja izbornih jedinica.

Nije rijedak slučaj da se izborni distrikti formiraju tako da koriste kandidatu ili političkoj stranci koja ima većinu u zakonodavnom tijelu države, čime se jedna stranka povlašćuje, a druga oštećuje. Stvaranjem izbornih okruga prema političkim gledištima jednom se želi osigurati izborni uspjeh nekog kandidata, a drugi put nastoji se povećati ili ograničiti političko predstavništvo neke stranke ili određenih interesa.

Već 1842. godine bilo je propisano da područje izborne jedinice mora sačinjavati povezano područje, a 1872. utvrđeno je da mora obuhvatiti približno jednak broj stanovnika. Međutim, kad je 1929. godine, na inicijativu predsjednika Hoovera, sazvano specijalno zasjedanje Kongresa, doneseno je novo zakonodavstvo kojim se regulira broj zastupnika (435) i njihova raspodjela.⁶ Odredbe o jednakosti izborne jedinice, koje su garantirale barem osnovnu jednakost izbornog prava birača, više nisu postojale pa je dolazilo do znatnih razlika između veličine pojedinih izbornih jedinica, a osobito u pogledu broja birača. Neprilagođenost područja izbornih jedinica broju stanovnika imalo je za posljedicu velik nesrazmjer između najveće i najmanje izborne jedinice (npr. u državi Illinois 1:8), pa je Vrhovni sud 1964. godine (u slučaju *Wesberry v. Sanders*) presudio da broj birača u raznim kongresnim distriktima pojedine države treba biti približno jednak. To je značilo potvrdu načela: jedan čovjek jedan glas odnosno, glas svake osobe u jednom izbornom distriktu treba imati jednaku težinu kao glas neke druge osobe u nekom drugom distriktu. Drugim riječima, jednom utvrđene granice između pojedinih distrikata nisu vječne, već se moraju prilagođavati demografskim promjenama barem svakih deset godina.

Drugi je važan element izbornog sistema metoda pretvaranja glasova birača u mandate. Budući da se za izbor zastupnika u Predstavnički dom primjenjuju izborni okruzi s jednim mandatom (uninominalni okruzi), odluka o pobjedniku može se donijeti samo većinom (relativnom ili apsolutnom) glasova. Naime, većinski izbori mogu se definirati po načelu predstavnštva i pravilu odlučivanja. U većinskim izborima kakvi se primjenjuju u američkom izbornom sistemu, podjela mandata ovisi o tome jesu li kandidat ili stranka osvojili traženu većinu glasova, a izabran je kandidat koji je osvojio većinu (relativnu ili apsolutnu) glasova u jednom izbornom okrugu. Američki izborni sistem podrazumijeva većinsko pravilo odlučivanja. Primjenom takvog pravila odlučivanja, uspješni su samo oni glasovi koji su dani pobjedničkom kandidatu, a svi ostali glasovi propadaju.

Politički učinci američkoga relativno većinskog izbornog sistema manifestiraju se (već od njihova uvođenja u politički život) u podržavanju dvostranačkog sistema i "kažnjavanju" treće političke stranke. Glavni mehanizam kažnjavanja trećih stranaka jest samo većinsko načelo odlučivanja, a ono je nepravedno i u odnosu na velik broj birača koji nisu glasovali za pobjedničkog kandidata i koji praktički ostaju nepredstavljeni. Da bi osigurale reprezentaciju, manje političke stranke moraju ne samo osigurati značajnu biračku podršku nego i osvojiti u nekim izbornim distriktima veći broj glasova nego velike političke stranke. Po ocjeni profesora Ladda, kad bi se američki Kongres birao proporcionalnim sistemom, a

⁶ Randal B. Ripley, *Congress, Process and Policy*, New York, London, 1978, str. 84.

da se ne promijeni bilo koji drugi aspekt američkog društva ili politike, stranački život u SAD razvijao bi se u pravcu višestranačkog sistema.⁷ Budući da većina biračkog tijela podržava Demokratsku ili Republikansku stranku, koje se smjenjuju na vlasti svakih nekoliko godina, izborni sistem kakav danas funkcionira u Americi ne izaziva ozbiljnije kritike ni biračkog tijela ni političkih stranaka, što nije, međutim, slučaj s istim tipom izbornog sistema u Velikoj Britaniji.

Iako izborni sistem s jednočlanim izbornim okruzima obično proizvodi veliku disproporcionalnost između osvojenih glasova i dobivenih mandata, u američkoj izbornoj praksi taj nesrazmjer nije tako velik kao što je to često slučaj u Velikoj Britaniji. Godine 1978. na američkim kongresnim izborima Demokratska stranka osvojila je 54 posto glasova birača na nacionalnoj razini i dobila 64 posto mandata; 1980. te proporcije su bile 50 i 56 posto; 1982. 55 i 62 posto, a 1984. 50 i 58 posto.⁸ Osnovni je razlog što omjer glasova i mandata nije izrazito neproporcionalan raspodijeljenost republikanskih i demokratskih birača po čitavoj zemlji. Obje velike političke stranke imaju svoje sigurne utvrde u kojima uživaju sigurnu većinu i u kojima uspijevaju pobijediti gotovo svaki put. Usprkos neprekidnim tvrdnjama o stranačkom pregrupiranju, izborni rezultati pokazuju da jednu i drugu veliku stranku podržava relativno velik broj vjernih birača koji ne prelaze ili veoma rijetko prelaze u drugu stranku. Iako raste krug onih koji sebe smatraju nezavisnima, ipak ta pojava nema takve razmjere da bi, barem za sada, bila opasnost za tradicionalni dvostranački sistem. Od građanskog rata pa sve do danas glasovi američkog biračkog tijela podijeljeni su uglavnom između Demokratske i Republikanske stranke, koje se smjenjuju na položajima i dijele vlast. Druge stranke, premda ističu svoje kandidate, nisu narušile kontinuirani politički monopol i dominaciju tih dviju velikih stranaka, pa stoga stranački sistem u Sjedinjenim Državama možemo smatrati dvostranačkim, a podržava ga i većinski izborni sistem.

Nameće se pitanje: Je li većinski jednočlani izborni sistem (izborni okruzi s jednim mandatom) kakav se primjenjuje u SAD i u kojima se odlučuje većinom (a i cilj predstavnštva je stvaranje većine), u osnovi nepravedan budući da pobjedničkoj stranci daje više mandata nego što je osvojila glasova birača? Ako je politički cilj izbornog sistema ostvariti egzaktno odnose između glasova i birača, onda američki izborni sistem očigledno ima nedostataka. Međutim, apsolutna proporcionalnost ne smatra se ovdje univerzalnim ciljem. Očigledno, kriterij američkog izbornog sistema nije sredstvo za postizanje takve reprezentacije da zakonodavno tijelo bude neposredan izraz proporcionalnih stranačkih preferencija biračkog tijela. Izborni sistem (većinski i proporcionalni) treba vrednovati po tome u kojoj mjeri udovoljava zadanim načelima predstavnštva. U američkom sistemu očigledno je da je cilj predstavnštva stvaranje većine.

Načini izbora za članove Kongresa

Da bi neki kandidat bio izabran za člana Predstavničkog doma ili Senata, mora savladati dvije važne prepreke: prvo, mora pobijediti odnosno osvojiti političko-

⁷ Everett Carl Ladd, *The American Polity, The People and Their Government*, New York, 1985, str. 408.

⁸ *Ibidem*, str. 406.

stranačku nominaciju i, drugo, nominacija mu otvara put u izbornu kampanju za osvajanje konačne izborne pobjede. Dobiti nominaciju težak je zadatak koji se postavlja pred svakog kandidata.

Ključna institucija američkog izbornog mehanizma na kojoj se vrši kandidiranje odnosno odlučuje tko će biti kandidat jedne političke stranke na izborima jesu tzv. primarni ili prethodni izbori (*primary*). Takav način kandidiranja putem prethodnih izbora specifično je američki i nepoznat je u drugim demokratskim sistemima. Prema tome, primarni izbori (*primary*) način su izbora u kojem glasači odabiru jednog između više natjecatelja za nominaciju.

Uvođenje primarnih izbora bilo je rezultat pobjede progresivnih snaga koje su željele ograničiti vlast privatnih interesa za čije ostvarenje su se zalagale stranačke "mašine", a, s druge strane, nastojanje da se uvede demokratskiji sistem u kojem bi birači sami neposredno određivali kandidate isključujući u tome odlučujuću ulogu stranačkih rukovodstava.

Valja naglasiti da u praksi sistem primarnih izbora nije ispunio očekivanja. Iako se situacija donekle izmijenila i formalno omogućila široku participaciju birača u procesu nominiranja, još se osjeća stranački utjecaj pri postavljanju kandidata, napose otkako se primjenjuju tzv. neformalne konzultacije. Tim sredstvom, svima prilično poznatim, koriste se stranački funkcionari da prije održavanja primarnih izbora sastave listu kandidata u interesu, kako oni smatraju, postizanja harmonije divergentnih interesa pojedinih frakcija i izbjegnju stranačke borbe, a koju će bez imalo ustručavanja prezentirati biračima na primarnim izborima. Iako birači formalnoppravno nisu obvezni da na primarnim izborima prihvate predloženu listu, u sastavljanju koje nisu imali nikakva udjela, u praksi oni glasaju za istaknute kandidate, pri čemu se stranka zalaže da njezini kandidati dobiju određen broj glasova da bi zatim dobili službenu nominaciju na glasačkoj listi, odnosno da na konačnim izborima predstavljaju određenu stranku. Utjecaj političkih stranaka na nacionalnoj razini zbog njihove difuznosti i visokog stupnja decentralizacije nema veliku ulogu u nominiranju kandidata za kongresne položaje. Čak i jače i kohezivnije stranačke organizacije na razini država nisu osobito zainteresirane za kongresne izbore ili za kontrolu članova Kongresa. Većina kongresnih kandidata u svojim izbornim okruzima ne oslanja se toliko na političke stranke koliko na izbornu mašineriju koju su sami stvorili i kojom upravlja *ad hoc* organizacija, a ovu opet aktivira pojedini kandidat sam. Članovi takvih izbornih organizacija rade samo za tog kandidata, pomažu ga financijski, a za uzvrat očekuju neku izravnu korist. Čini se da najvažniju ulogu u izboru kongresmena imaju lokalne interesne skupine i drugi lokalni čimbenici. Budući da članovi Predstavničkog doma moraju prebivati u izbornom distriktu u kojem su izabrani, posljedice su te važne činjenice da su članovi Kongresa koncentrirani na lokalne interese svojih izbornih okruga, a to opet ima dalekosežan utjecaj na kongresnu politiku.

U izbornoj praksi Sjedinjenih Američkih Država razvila su se dva tipa primarnih izbora: zatvoreni (*closed primary*) i otvoreni (*open primary*) primarni izbori. Većina država danas upotrebljava zatvoreni tip primarnih izbora, u kojemu mogu participirati odnosno imaju pravo glasa za izbor kandidata pojedine stranke samo oni birači koji su već registrirani kao članovi stranke. Sedam država, međutim, upotrebljava otvoreni tip primarnih izbora, u kojima pravo glasa za kandidata bilo koje stranke imaju svi birači bez obzira na svoje stranačko opredjeljenje, ali svoj

izbor moraju ograničiti na kandidate jedne stranke.⁹ Najotvoreniji je od svih primarnih izbora onaj koji se primjenjuje u državi Washington, gdje birač može dati svoj glas u primarnim izborima Demokratske stranke za guvernera, a u primarnim izborima Republikanske stranke za senatora, ili svakom pojedincu bez obzira na to kojoj političkoj stranci pripada. Uvjet da kandidat dođe na listu u primarnim izborima da ga podrži određeni postotak birača. Za osvajanje kandidature traži se relativna većina glasova birača tj. dovoljan je veći broj glasova od ostalih kandidata iste stranke. Međutim, u nekim primarnim izborima, osobito u južnim državama, traži se apsolutna većina. Ako se ona ne postigne u prvom krugu, primarni izbori se ponavljaju (tzv. *runoff primary*), a u njima sudjeluju samo dva kandidata koji su u prvom krugu glasovanja osvojili najveći broj glasova. Političko značenje primarnih izbora nije jednako u svim državama. U državama juga dugi niz godina rezultati primarnih izbora značili su i rezultate konačnih izbora. Zajedničko je obim načinima primarnih izbora to što se zatvoreni i otvoreni primarni izbori provode u malim izbornim jedinicama, što se bira samo jedan kandidat i što se izabranim smatra onaj kandidat koji dobije najveći broj glasova (relativnu većinu).

U sadašnjem obliku sistem primarnih izbora ne zadovoljava. Prigovara se da poskupljuje izbornu proceduru, duplicira izbore, preopterećuje birače čestim izborima i dugim glasačkim listama. Interes birača se smanjuje pa je i apstinencija birača vrlo velika (participacija glasača u primarnim izborima iznosi oko 20 posto). Promjene koje se predlažu idu u pravcu reformi postojećih primarnih izbora. Primarni izbori trebali bi se održavati jedan do dva mjeseca prije konačnih izbora.

Pobjeda u primarnim izborima označava novu fazu u borbi kandidata za osvajanje zastupničkog ili senatorskog mjesta u Kongresu. Pored izbornih obećanja kandidata biračkom tijelu u izornoj kampanji, na uspjeh u velikoj mjeri utječe novac, uostalom kao i u cijelom političkom životu Amerike. Izborne kampanje kongresmena najvećim dijelom pomažu interesne skupine njihovih izbornih okruga. Članovi Kongresa smatraju da su interesne skupine relevantne za njihov izbor. Upotreba masovnih medija, osobito televizije, iz temelja je promijenila prirodu i način vođenja izbornih kampanja i više nego ikad prije približila kandidate biračkom tijelu.

Razlozi niske participacije u izbornom procesu

Iako su slobodni, kompetitivni izbori bitno obilježje demokratskog sistema, u Sjedinjenim Američkim Državama glasačka participacija niža je nego u bilo kojem demokratskom sistemu na svijetu. U posljednjih nekoliko desetljeća udjel birača koji se opredjeljuje na izborima za kongresmene nije veći od 50 posto. Naime, ako se prate rezultati kongresnih izbora, može se jasno uočiti izrazit pad u participaciji glasača te da je ona nešto viša u onoj godini kad se održavaju i predsjednički izbori. Učešće glasača na izborima za Predstavnički dom u prosjeku je 14 posto niže ako se ti izbori ne održavaju kad i predsjednički izbori. Ne događa se rijetko da birač glasuje za predsjedničkog kandidata, ali da u istim izborima ne glasuje za Predstavnički dom i Senat ili druge kandidate. Ako se izbori za Kongres

⁹ *Ibidem*, str. 408-409.

održavaju kad i predsjednički izbori, i tada nekoliko milijuna glasača manje glasuje za Kongres (2-3 milijuna) nego za predsjedničke kandidate. Razlika je još veća

Tabela 1. PREDSJEDNIČKI I KONGRESNI IZBORI 1952-1986 (POSTOTAK GLASAČKE POPULACIJE)

Godina	Predsjednički izbori	Izbori za Senat	Izbori za Predstavnički dom
1952	61.6	61.6	57.6
1954	-	39.7	41.7
1956	59,3	56.6	55.9
1958	-	48.1	43.0
1960	62.6	60.0	58.5
1962	-	50.5	45.4
1964	61.9	62.6	57.8
1966	-	35.4	45.4
1968	60.9	58.9	55.1
1970	-	48.4	43.5
1972	55.4	52.7	50.9
1974	-	38.9	36.1
1976	54.4	54.3	49.5
1978	-	35.5	35.1
1980	53.4	49.9	48.1
1982	-	40.5	37.7
1984	53.1	52.6	47.7
1986	-	36.5	29.5

Izvor: US Bureau of Census, Statistical Abstract of the United States 108th ed. Washington DC: Government Printing Office, 1989.

(5-20 milijuna) kad se izbori za članove Konresa održavaju u godini kad nisu predsjednički izbori.¹⁰

Izbori za Senat i Predstavnički dom suočavaju se s problemom niske participacije. Većina građana ne sudjeluje u kongresnim izborima, što iskrivljuje koncepciju vladavine većine. Mnogi američki građani smatraju kongresne izbore manje privlačnima i zanimljivima od predsjedničkih. Karakteristika je ponašanja birača u SAD nizak stupanj zainteresiranosti za politiku i sudjelovanje u izbornom procesu, kao i za to tko će pobijediti u kongresnim izborima.¹¹ Kad je riječ o kongresnim izborima, birači dobivaju malo informacija i imaju ograničene kontakte s kandidatima. Nadalje, mnogi smatraju da kongresni izbori nisu kompetitivni jer velik dio članova Predstavničkog doma želi da bude ponovo izabran. Čak 90 posto onih koji žele ponovni izbor u Predstavničkom domu, pobjeđuje. Premda su izbori za senatore kompetitivniji nego izbori za Predstavnički dom, ipak veliki broj senatora koji želi ponovni izbor pobjeđuje: u pravilu tri od četiri senatora pobjeđuje u ponovnim izborima. Članovi Kongresa koji ponavljaju svoj reizbor u pravilu potroše mnogo više novaca nego njihovi izazivači u izbornoj kampanji.

Relativno nizak udjel birača u američkom političkom životu, a posebno u izbornom procesu, naveo je neke istraživače demokratskih procesa na značajno pitanje: Ne upućuje li niska participacija birača i nepostojanje prave kompeticije u kongresnim izborima na to da je američki demokratski sistem u opasnosti? Ne bi li sistem ojačao kad bi se obvezalo birače da sudjeluju u izbornom procesu? Različiti su odgovori na ta, veoma važna i složena pitanja. Dok jedni istraživači tvrde da apstinencija glasača znači "zadovoljstvo državnom politikom",¹² drugi izražavaju oštro neslaganje s takvim stavom. Treći opet ističu kako se ništa ne bi moglo postići prisiljavanjem ljudi da glasuju, osobito kad imaju malo znanja o izborima ili interesa za izbore.

Prema mišljenju nekih američkih autora,¹³ dvije velike političke stranke - Demokratska i Republikanska - koje imaju politički monopol u američkom političkom sustavu, postale su u ovom stoljeću "plijen velikog businessa" i mnogi birači, obeshrabreni i zbunjeni gubitkom svake stvarne alternative, reagiraju na takvu situaciju nesudjelovanjem u izborima. Druga skupina politologa¹⁴ koja je

¹⁰ Robert A. Dahl, "Pluralist Democracy in the United States", *Conflict and Consent*, Chicago, 1967, str. 23.

¹¹ Lyn Ragsdale, "Do Voters Matter? Democracy in Congressional Elections", u: Christopher J. Deering, *Congressional Politics*, Chicago, 1989, str. 23-33.

¹² James MacGregor Burns, Peltason J.W., Cronin Thomas E., *Government by the People*, New Jersey, 1978, str. 194, Margaret M. Conway, *Political Participation in the United States*, Washington, D.C. 1985. Sidney Verba and Norman H. Nie, *Participation in America*, *Political Democracy and Social Equality*, New York 1972.

¹³ Walter Dean Burnham, "Theory and Voting Research: Some Reflections on Converse's Change in the American Electorate", *American Political Science Review*, September, 1974, str. 1000-1027.

¹⁴ Raymond E. Wolfinger, Martin Shapiro, Fred I. Greenstein, *Dynamics of American Politics*, Englewood Cliffs, New Jersey, 1976, str. 127. Kay Lehman Schlozman (ed), *Elections in America*, Boston 1987.

izučavala ovaj problem, ističe da je niska participacija glasača u Americi posljedica uvođenja zakona koji traži od potencijalnih glasača da se upišu u birački popis nekoliko tjedana ili mjeseci prije općih izbora kako bi se utvrdili uvjet boravka i starosna dob. Registracija se vrši znatno prije održavanja općih izbora, kad je politički interes općenito nizak i nije podsticaj za mnoge Amerikance, koji su i inače malo zainteresirani za izbore i politiku. S tim u vezi zanimljivo je gledište Burnsa i suradnika, koji raspravljajući o tom problemu, kažu: "Primarni razlozi za neglasovanje, međutim, nisu institucionalni, nego politički u najširem smislu. Milijuni Amerikanaca ne pojavljuju se na biralištima jer smatraju da se za to nije vrijedno uznemiravati. Često je to promišljena odluka. Oni ostaju kod kuće na dan izbora ne zbog toga što su izgubili interes, već zato što se njihov stvarni interes ne odražava u 'sistemu'. Oni osjećaju da ne postoji stvari izbor između kandidata ili stranke. Oni vjeruju da političari daju obećanja koja ne izvršavaju. Oni osjećaju da vlada nije osjetljiva za njihove stvarne potrebe i nade Oni osjećaju jednostavno 'gnušanje' prema politici. Oni nisu apatični prema politici (tvrde ovi) - američka politika je apatična prema njima."¹⁵ Takva shvaćanja nisu usamljena ni u literaturi, a još manje u konkretnoj društvenoj praksi.

Treba napomenuti da razina participacije američkih birača znatno varira ovisno o vrsti izbora. Izbori za predsjednika Sjedinjenih Američkih Država imaju posebno mjesto u hijerarhiji američkih izbora, oni su najatraktivniji za najveći broj birača i oduvijek su bili najvažniji nacionalni događaj na američkoj političkoj sceni, koji privlači mnogo više glasača nego izbori za članove Predstavničkog doma i Senata, na čije rezultate i danas utječe niz lokalnih čimbenika. Najmanju glasačku privlačnost imaju primarni izbori (*primary*) koje provode političke stranke kako bi izabrale potencijalne kandidate za opće izbore.

U skupinu čimbenika koji utječu na širinu i razinu participacije mogli bismo ubrojiti i osobne karakteristike birača, primjerice: socio-ekonomski status, obrazovanje, prihod, dob, položaj u službi, aktivnost u političkoj stranci ili nekoj drugoj organiziranoj skupini, rasna i manjinska pripadnost. Participacija birača u izbornom procesu često je ograničena razinom obrazovanja: ona pada što je niži stupanj općeg obrazovanja, što su prihodi obitelji manji, što su osobe mlađe; osobito je iznenađujuće niska participacija i smanjen politički interes kod osoba u dobi između 18 i 24 godine starosti. Obično se kao razlog tome navodi smanjeni osjećaj i smisao za kontrolu nad političkim procesom, nedostaci u socijalnim i političkim kontaktima i slično.

U kojoj će se mjeri birači koristiti demokratskim pravima koja uživaju i hoće li koristiti politička sredstva i utjecaje kojima raspolažu, to prije svega ovisi o njihovoj osposobljenosti i o stupnju političke informiranosti, odnosno njihovog poznavanja pitanja o kojima se odlučuje. Međutim, čini se da je neophodno smanjiti broj nevažnih izbornih položaja, pojednostavniti registraciju u biračke popise, upozoravati na važnost glasovanja, učiniti političke stranke i izbore kompetitivnijim na svim razinama - od lokalne do savezne - kako bi birači imali izbor između nekoliko alternativa.

¹⁵ James MacGregor Burns i suradnici, *cit. dj.*, str. 192-193.

Važnost kongresnih izbora '92

Iako je glasačka participacija u kongresnim izborima u studenom 1992. bila ispod očekivanja (oko 30 posto), struktura odnosno sastav članova Predstavničkog doma veoma se izmijenio. Demokratska stranka izgubila je devet mandata u odnosu na sastav iz 1990, ali je ipak zadržala apsolutnu većinu mjesta: 259 od ukupno 435, koliko ima Predstavnički dom. Demokrati su zadržali i apsolutnu većinu mjesta u Senatu - 58:42 od ukupno 100.¹⁶

U izborima 1992. predsjednički kandidat Demokratske stranke Bill Clinton osvojio je 43 posto glasova birača (pobijedivši u 32 od ukupno 50 američkih država i u District of Columbia) i apsolutnu većinu elektorskih glasova (370 od 535). Izborna pobjeda predsjednika Clintona i većina Demokratske stranke u oba doma Kongresa označili su kraj dvanaestogodišnje "podijeljene vlasti"¹⁷ između republikanskog predsjednika i Kongresa, čiji su jedan ili oba doma kontrolirali demokrati. Clintonova Demokratska stranka ima danas većinu u oba doma Kongresa, iako u ovim izborima demokrati nisu uspjeli povećati broj svojih mandata.

Stvaranje tzv. ujedinjene vlasti jedno je od najvažnijih obilježja izbora 1992. Naime, kad predsjednik pripada stranci koja uživa većinu u oba doma Kongresa, on može računati na većinsku podršku kongresmena u prihvaćanju svojih politika. Međutim, zbog slabe stranačke discipline koja je uvjetovana i činjenicom da su

Tabela 2. SASTAV KONGRESA SAD NAKON IZBORA 1992. GODINE

	PREDSTAVNIČKI DOM			SENAT		
	stari	novi	novi članovi	stari	novi	novi senatori
DEMOKRATI	268	259	67	57	58	7
REPUBLIKANCI	166	175	42	43	42	4
NEZAVISNI	1	1	0	0	0	0

¹⁶ Richard S. Dunham and Stephen Baker, *New Kids on the Hill*, International Business Week, November, 16, 1992, str. 28-29.

¹⁷ Morris P. Fiorina, *Coalition Government, Divided Governments and Electoral Theory, Governance*, Volume 4, No. 3, July 1991, str. 238.

političke stranke u SAD difuzne i decentralizirane s niskim stupnjem kohezivnosti te da unutar jedne te iste stranke djeluju različite interesne skupine, predsjednik nije uvijek u stanju da ostvari svoje političke ciljeve. Predsjednički program ne uživa uvijek jednodušnu podršku čak ni u redovima vlastite političke stranke u Kongresu.

Drugo važno obilježje kongresnih izbora 1992. jest heterogen sastav Kongresa. Naime, nikada u svojoj povijesti američki Kongres nije bio toliko raznolik kao nakon ovih izbora. Umjesto starijih članova Kongresa, pripadnika privilegiranih klasa, bijelaca, rođenih u Americi, od roditelja koji su i sami tu rođeni, po vjeri protestanti, po prvi put u Zastupnički dom Kongresa (1992) izabrano je više žena, zatim pripadnika manjina te dosta osoba mlađe životne dobi. Ove promjene u sastavu Kongresa pokazuju da se Kongres prilagođava američkoj nacionalnoj strukturi u kojoj rasne i etničke manjine čine četvrtinu ukupne populacije, a žene čak više od polovice. A nacionalno i etničko porijeklo građana ima velik utjecaj na njihovo opredjeljenje u izborima.

Promjene u sastavu Kongresa rezultat su tri bitna čimbenika: prvo, duge borbe za priznavanje građanskih prava kao i prava žena, koja je započela u SAD prije više desetljeća; drugo, raspoloženja biračkog tijela koje je u ovim izborima bilo protiv reizbornosti članova Kongresa i za ograničeni mandat kongresmena. Naime, izbori za Predstavnički dom održavaju se svake druge godine i tom prilikom obnavlja se čitav sastav Doma. Budući da ne postoje ograničenja u reizbornosti, zastupnička funkcija gotovo se profesionalizirala pa je dugi kongresni staž od deset i više mandata opća pojava; treće, vrlo značajna činjenica koja je utjecala na promjenu strukture domova Kongresa jest veće prilagođavanje izbornih okruga demografskim promjenama te povećane mogućnosti povlačenja izbornih granica u nekim izbornim distriktima na takav način da manjina postane većina i omogućiti veću zastupljenost etničkih manjina u Kongresu.

Analiza sastava Kongresa pokazuje da je među 435 članova Predstavničkog doma jedan od četvorice pridošlica, a u Senatu od stotinu članova trinaestorica su izabrana prvi put. Među članovima Kongresa pedeset i tri su žene (i to šest u Senatu i četrdeset i sedam u Predstavničkom domu). Porast u zastupljenosti pokazuju etničke i rasne manjine: afro-američka reprezentacija porasla je od dvadeset i pet na trideset i devet članova (trideset i osam članova nalazi se u Predstavničkom domu, a jedan u Senatu), predstavnici španjolskog porijekla povećali su reprezentaciju od jedanaest na sedamnaest (svi su zastupnici u Predstavničkom domu) te azijsko-pacifičko-američka reprezentacija porasla je od pet na šest članova (tako da se njezina dva predstavnika nalaze u Senatu, a četiri u Predstavničkom domu).¹⁸

Većina novih članova raspolaže značajnim političkim iskustvom stečenim na raznim javnim položajima u svojim državama, pretežno u svojim legislativnim tijelima.

S političko-stranačkog aspekta od šezdeset i tri člana Predstavničkog doma i Senata koje čine afro-američki, španjolsko-američki, azijsko-pacifičko-američki predstavnici te "prvotni Amerikanac" (*Native American*) svi su osim petorice pripadnici Demokratske stranke. Od pedeset i tri predstavnice u Kongresu samo

¹⁸ Joseph D. Kirschten, *The New Face of Congress, Special Features Service*, 107, 4. 93-F-044 P /PMX/ Bandler, str. 2.

njih trinaest pripadnice su Demokratske stranke. Osim stranačke povezanosti s Demokratskom strankom ženske predstavnice kao i predstavnici manjina dijele zajedničko iskustvo u dugogodišnjoj borbi za osvajanje mjesta u političkom sistemu u kojem su desetljećima dominirali muškarci. Te dvije skupine u zajednici s drugim progresivnim snagama u Kongresu mogle bi značajno utjecati na proces donošenja kongresnih odluka.

Od stotinu i deset novih članova Predstavničkog doma (što predstavlja najveći broj pridošlica /novajlija/ od 1949. godine) većinu čine osobe mlađe životne dobi. Iako je u novom sastavu Kongresa i danas 90 posto muškaraca i 88 posto bijelaca, ipak su ženska i manjinska reprezentacija svojim izbornim pobjedama dale poseban pečat 103. Kongresu.

U Kaliforniji, najvećoj američkoj državi, pobjedu za ulazak u Senat za novo mandatno razdoblje osvojile su žene: Dianne Feinstein i Barbara Boxer, obje s velikim političkim iskustvom. A Carol Moseley Braun prva je crna žena koja je izabrana u Senat u povijesti Amerike pobijedivši u Illinoisu, šestoj po veličini američkoj državi. Carol M. Braun, iako je do svog izbora za senatoricu bila relativno nepoznata široj američkoj javnosti (ali ne i bez političkog iskustva), dala je poseban pečat izbornoj kongresnoj kampanji 1992. pobijedivši prvo u primarnim izborima dugogodišnjeg popularnog senatora Alana J. Dixona, koji nikada prije u četrdesetgodišnjem izbornom natjecanju nije izgubio primat u kompeticiji. Njezina pobjeda izraz je ne samo protesta protiv dominacije i nepobjedivosti "bijelih muških kongresmena" već je i golemo priznanje njoj osobno kao prvoj crnoj ženi koja ulazi u Senat. U toku svoje izborne kampanje isticala je da će borba za unapređenje obrazovanja i stvaranje novih radnih mjesta biti njezin najvažniji zadatak u američkom Kongresu. Istovremeno podržavala je zahtjeve za univerzalnu zdravstvenu brigu, pravo na abortus i kontrolu oružja.

Raznolikosti Senata pridonio je i Ben Nighthorse Campbell, demokrat iz Colorada, član indijanskog plemena Cheyenne, koji je prije svog izbora u Senat šest godina bio član Predstavničkog doma Kongresa. On je prvi "Native American" član Senata od 1929. godine. U svojoj izbornoj kampanji isticao je da će se u Senatu zalagati za pitanja koja su vezana neposredno za energiju i poljoprivredu, jer su te dvije grane od vitalnog značenja za gospodarstvo njegove države, ali da će istovremeno voditi brigu i o svim pitanjima za koja su zainteresirani Indijanci. Zahvaljujući novostvorenim izbornim okruzima kao posljedice prilagodavanja demografskim promjenama, koje je, u skladu sa Zakonom o Glasačkim pravima iz 1965. godine, Američki nacionalni biro za popis stanovništva utvrdio 1990, u Predstavnički dom je ušlo nekoliko novih članova: Eva M. Clayton iz Sjeverne Karoline, zatim Lincoln Diaz-Balart iz Floride te Nydia M. Velasquez iz New Yorka. U novostvorenom distriktu koji Clayton reprezentira u Kongresu, 55 posto je crne populacije. Područje koje reprezentira ekonomski je vezano za uzgoj i proizvodnju duhana. Budući da duhansku industriju ugrožava svjetska borba protiv pušenja, u izbornoj kampanji isticalo se, između ostalog, i zalaganje za razvoj alternativnih poljoprivrednih kultura kao i unapređenje obrazovanja.

Prekranje izbornih okruga u cilju veće zastupljenosti etničkih manjina koristilo je i Republikanskoj stranci pa je tako u novostvorenom distriktu na području Miami izbornu pobjedu osigurao Lincoln Diaz-Balart, Amerikanac kubanskog porijekla, bivši član legislativnog tijela države Florida.

I u New Yorku je stvaranje novog distrikta, kako bi se osigurala reprezentacija građana španjolskog porijekla, rezultiralo političkim učinkom. Nydia M. Velasquez (kći rezača šećerne trske) pobijedila je u izbornom okrugu Brooklyn (New York). Bivša članica gradskog vijeća New Yorka prva je žena podrijetlom iz Puertorica koja je izborila pobjedu za ulazak u Predstavnički dom Kongresa. Svoj izborni uspjeh, između ostalog, zahvaljuje širokoj podršci multietničkog saveza koji uključuje i gradonačelnika New Yorka Davida N. Dinkinsa (afro-Amerikanca) te utjecajnog radničkog lidera španjolskog porijekla Dennisa Rivera. Njezin izbor zanimljiv je s aspekta promjena u političkoj dinamici mnogih velikih gradova u kojima su bijele stanovnike potisnuli crni stanovnici i velika koncentracija novih imigranata.

Zanimljiva je također pobjeda Jaya C. Kima, republikanca iz Californije, koji je prvi Amerikanac podrijetlom iz Koreje koji je ušao u Kongres. On reprezentira novostvoreni distrikt u predgrađu Los Angelesa u kojem većinu glasačke populacije čine bijeli stanovnici i koji se u izborima najčešće opredjeljuju za Republikansku stranku, a azijska manjina čini tek oko 10 posto stanovništva. Kao i mnogi drugi imigranti, Kim je došao u SAD na studij 1961. u dvadeset i drugoj godini života, da bi kasnije stekao uvjete za stalno boravište u SAD.

Promjene u strukturi američkog Kongresa na koje sam ukratko ukazala, odraz su dubljeg društvenog procesa koji se odvija u američkom društvu i napuštanja konzervativnih pogleda i tradicionalnih shvaćanja o Americi, koja se iz dubine mijenja i prilagođava novim promjenama u američkom društvu.

Heterogena struktura američkog Kongresa koja je izraz političke koalicije različitih interesa i lokalnih tendencija bez sumnje će ojačati političku predstavljenoost nacionalnih, etničkih i drugih manjina, ali će istovremeno dalekosežno utjecati na federalno zakonodavstvo i usvajanje niza zakonskih projekata značajnih za američko društvo. S koliko će uspjeha biti prihvaćeni predsjednički programi i ostvarenje njegovih političkih ciljeva, a koliko će Kongres biti samostalno i utjecajno političko predstavništvo koje će kontrolirati, kritizirati ili kočiti rad savezne administracije, te biti jaka ili slaba prepreka energičnoj politici koju vodi predsjednik, ovisit će o nizu isprepletenih i međuzavisnih čimbenika unutrašnje i vanjske politike.

LITERATURA

- Cain Bruce, Ferejohn John, Fiorina Morris, *The Personal Vote, Constituency Service and Electoral Independence*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1987.
- Campbell Angus, Philip E. Converse, Stokes E. Donald, *The American Voter*, New York, 1967.
- Conway M. Margaret, *Political Participation in the United States*, Washington, D.C. 1985.

- Dalton J. Russel, Flanagan C. Scott and Beck Allen Paul, *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies, Realignment or Dealignment*, Princeton 1984.
- Deering J. Christopher, *Congressional Politics*, Chicago 1989.
- Edwards III C. George, *At the Margins, Presidential Leadership of Congress*, Yale University 1989.
- Fiorina P. Morris, *Coalition Government, Divided Government and Electoral Theory, Governance*, Volume 4, No. 3, July 1991.
- Heineman A. Robert, Peterson A. Steven, Rasmussen H. Thomas, *American Government*, New York 1989.
- Ladd Carl Eeverett, *The American Polity, The People and Their Government*, New York 1985.
- Lijphart Arend, *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press 1984.
- Lipset Martin Seymour, The Significance of the 1992 Elections, *PS Political Science and Politics*, No.1. March 1993.
- Jones O. Charles, *The United States Congress, People, Place, and Policy*, Homewood 1982.
- Ripley B. Randall, *Congress, Process and Policy*, New York 1978.
- Schlozman Lehman Kay, *Elections in America*, London, Boston 1987.
- Verba Sidney and Nie H. Norman, *Participation in America, Political Democracy and Social Equality*, New York 1972.

DOKUMENTI:

- American Jurisprudence, San Francisco 1966.
- The Constitution of the United States
- Ballot Access, 1: Issues and Options, Autumn, 1988, Federal Election Commission United States of America, Washington, D.C. 1988.
- The Election Code of Illinois, Chicago 1992.
- The Rights of Candidates and Voters, The Basic ACLU, Guide for Voters and Candidates, New York 1991.

OSTALO:

- Kirschten D. Joseph, *The New Face of Congress*, Special Feature, 93-F-044 P / PMX/ Bandler.
- Richard S. Dunham and Stephen Baker, New Kids on the Hill, *International Business Week*, November, 16, 1992.

Štefica Deren-Antoljak

ELECTORAL SYSTEM FOR ELECTION OF MEMBERS OF AMERICAN CONGRESS AND IMPORTANCE OF '92 CONGRESSIONAL ELECTIONS

Summary

The author analyzes the specific features of the American political system, its structure, and the political effects that it produces. She particularly pays attention to the '92 congressional elections which in relation to previous ones carried a number of novelties: for the first time, more women, members of ethnic communities and young people, were elected to the House of Representatives. The changes in the composition of Congress are the result of three essential factors: first, the long battle for the recognition of civil rights, especially for women; second, the inclination of the electoral body to limit the congressional term of office; and third, a wider possibility to tailor electoral units so that minorities can become majorities and secure a larger representation in Congress.