

Izvorni znanstveni članak

UDK: 329(569.4)

Primljeno u uredništvo: 1. prosinca 2009.
Prihvaćeno za tisak: 15. prosinca 2009.

Predizbori u izraelskim strankama

MIRJANA KASAPOVIĆ*

Sažetak

Stranački predizbori desetljećima pobuđuju zanimanje znanstvene i političke javnosti. U ovom se članku razmatraju uzroci i posljedice uvođenja predizbora u Laburističkoj stranci i Likudu kao dvjema najvažnijim strankama u povijesti Izraela. Nasuprot visokome normativnom vrednovanju predizbora, u Izraelu se pokazalo da su oni povezani s privremenim povećanjem utilitarnog članstva koje pribjegava *cross-over votingu*, porastom političkog klijentelizma i populizma, produbljavaanjem frakcijskih sukoba u strankama, slabljenjem njihove ideološke kohezivnosti i sposobnosti da agreriraju različite društvene interese, destruiranjem zakonodavnog procesa te, u konačnici, ugrožavanjem temelja parlamentarne demokracije. Zaključilo se stoga da se selekcijski postupci ne smiju vrednovati samo prema kriteriju inkluzivnosti odnosno participativnosti, nego da treba voditi računa i o kompetitivnosti, reprezentativnosti i odgovornosti. Kako bi se ostvarili svi ti ciljevi, predlažu se složeniji postupci selekciji u kojima bi predizbori bili jedna, završna faza.

Ključne riječi: političke stranke, stranački predizbori, Izrael

* Dr. sc. Mirjana Kasapović je redovna profesorica na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

1. Uvod

Rijetke su zemlje u kojima se pridavalo toliko političke i znanstvene pozornosti selekciji kandidata za visoke položaje u nacionalnoj politici kao u Izraelu. Ona je djelomice bila uvjetovana općim uzrocima koji se vezuju za krizu političkih stranaka, napose nedostatkom unutarstranačke demokracije, a djelomice posebnim kontekstualnim razlozima što su proizlazili iz prirode izraelskoga izbornoga, parlamentarnog i političkog sustava. Rasprava o postupcima selekcije kandidata razvila se u sklopu općenitijih političkih i znanstvenih razmatranja reforme izbornoga i političkog sustava krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina prošlog stoljeća (Sprinzak i Diamond, 1993; Doron i Harris, 2000; Brichta, 2001). Na jednoj je strani rastao javni pritisak da se reformira sustav čistih razmjernih izbora, koji je naširoko žigosan kao izvorište svih zala izraelske demokracije, a na drugoj su strani bili očiti otpori malih stranaka tim zahtjevima i stvarna nevoljkost velikih stranaka da temeljito pristupe tom poslu. Kako je temeljita izborna reforma bila neizgledna, izlaz iz krize tražio se u dva nadomjestka toj reformi: u ozakonjenju izravnih izbora premijera, koji su trebali ojačati izvršnu vlast u odnosu prema ideološki polariziranome i vrlo fragmentiranom parlamentu,¹ i u demokratizaciji postupaka selekcije kandidata u političkim strankama, koja je trebala ublažiti posljedice zatvorenih blokiranih izbornih lista u parlamentarnim izborima koje su onemogućavale nominalno glasovanje za kandidate. Odabir kandidata bio je do tada formalno u rukama različitih stranačkih tijela, a stvarno je ovisio o uskim stranačkim vodstvima. Ona su raspoređivala kandidate na sigurna, marginalna i simbolična mjesta na izbornim listama.² I u politici i u znanosti počelo se tragati za "najboljom metodom" selekcije kandidata. Tko treba biti odabran za kandidata? Tko će odabrati kandidate? Kako će kandidati biti odabrani?

Zakon o strankama iz 1992. godine dao je izraelskim strankama otvorene ruke u pogledu načina odabira kandidata za nacionalne izbore. Stoga su se u suvremenim izraelskim strankama mogli naći gotovo svi postojeći postupci selekcije kandidata: od krajnje ekskluzivnih postupaka u ultraortodoksnim vjerskim strankama u kojima kandidate određuju pojedini rabini ili vijeća rabina kao duhovni autoriteti do vrlo inkluzivnih postupaka u kojima kandidate bira cjelokupno stranačko članstvo. Najvažniji su, ipak, bili

1 O izravnim izborima premijera u Izraelu detaljnije sam pisala u: Kasapović (2008).

2 Razlika između sigurnih (*safe*) i marginalnih (*marginal*) mjesta uspostavljena je analogno sigurnim i marginalnim izbornim okruzima u većinskim izborima. Sigurna mjesta, kao i sigurni okruzi, jamčili su izbor u parlament, dok su marginalna mjesta, kao i marginalni okruzi, bili rizični, ali nisu isključivali ulazak u parlament. Sigurnim mjestima smatraju se položaji na izbornoj listi koji odgovaraju broju mandata što ih je dotična stranka osvojila u prethodnim parlamentarnim izborima, umanjeno za desetak posto. Ako je, primjerice, u prethodnim izborima stranka osvojila 40 mandata u parlamentu, onda se sigurnima smatraju sva mjesta na listi od rednog broja 1 do 36. Marginalna mjesta odgovarala su broju mandata što ih je stranka stekla u proteklim izborima, umanjeno ili uvećano za desetak posto. Ako je stranka u prethodnim izborima osvojila 40 mjesta, marginalna su mjesta teorijski bili položaji na izbornoj listi od 36 do 44. Počasni kandidati na simboličnim mjestima na izbornim listama nisu računali na uspjeh (v. Mahler, 1981: 45).

načini na koje su svoje kandidate utvrđivali Laburistička stranka i Likud kao dvije najveće i najvažnije stranke u povijesti zemlje.

2. Postupci selekcije kandidata u Laburističkoj stranci i Likudu

Laburistička stranka prošla je dug put reformi selekcijskog postupka. Mapai, prethodnica Laburističke stranke,³ prvotno je primjenjivao vrlo ekskluzivan, centraliziran i oligarhiziran selekcijski postupak. Kandidate na izborne liste za Kneset⁴ postavljao je malobrojni nominacijski odbor koji je činila nekolicina najviših dužnosnika stranke, a predložene kandidatske liste potom je odobravao Centralni komitet kao središnje stranačko tijelo između kongresnih zasjedanja. Selekcijski postupak prvi je put značajnije reformiran uoči parlamentarnih izbora 1959. kao izraz spora između stare i nove garde stranačkih dužnosnika: stara je garda ustrajavala na tome da se zadrži tradicionalna metoda odabira, a nova je garda tražila da veći utjecaj na odabir kandidata dobiju članovi stranke. Kompromis je iznađen u uvođenju dvofaznog postupka selekcije: u prvoj su fazi po 25 kandidata imenovali nominacijski odbor i 11 regionalnih stranačkih vijeća, a u drugoj je fazi nominacijski odbor utvrđivao redoslijed 50 kandidata, koje su oni odabrali, na izornoj listi. Nominacijski odbor zadržao je, dakle, odlučnu ulogu u selekcijskom postupku, ali su na sastav liste i stranačke frakcije u parlamentu ipak mogla utjecati i regionalna vijeća, budući da je Mapai kao dominantna stranka u tom razdoblju mogao računati na više od 25 sigurnih mandata. Nova je reforma uslijedila 1977, a bila je ponajprije usmjerena na pooštavanje kriterija ponovne selekcije zastupnika i, posljedično, protiv snažne oligarhizacije stranke. Prema novouvedenim pravilima, zastupnici stranke koji su u parlamentu proveli dva ili više mandata morali su dobiti više od 60 posto glasova u Centralnom komitetu da bi opet bili kandidirani. Kako je Centralni komitet vrlo brojno tijelo – višestruko brojnije od nominacijskog odbora i svih regionalnih vijeća zajedno⁵ – postupak selekcije postao je inkluzivniji, a time i demokratičniji. Laburisti su reformirali se-

3 Laburistička stranka Izraela nastala je 1968. ujedinjenjem Radničke stranke Zemlje Izrael (Mapai) s nekolicinom manjih stranaka. Mapai je formiran još 1930. u Jišuvu, židovskoj zajednici u Palestini, te je postao vodeća cionistička i socijalistička politička snaga u Jišuvu i u formativnom razdoblju izraelske države. Mapai odnosno Laburistička stranka pobijedili su u osam uzastopnih ciklusa parlamentarnih izbora od 1949. do 1973. Prvi su put izgubili vlast na kritičnim izborima 1977. godine (Peretz, 1977; Penniman, 1979).

4 Kneset (hebr. skupština) je jednodomni izraelski parlament. Čini ga 120 članova što se biraju čistim razmjernim izborima sa zatvorenih blokiranih lista koje se natječu u jednome izbornom okrugu koji čini cijela država. Mandat Kneseta traje četiri godine. Kneset je središnja institucija u izraelskom sustavu parlamentarne demokracije, koji bira vladu i predsjednika države.

5 Centralni komitet Laburističke stranke imao je 2004. godine čak 2.363 člana. Neobična brojnost tog tijela tumači se postojanjem više konkurentskih struja unutar stranke koje su bezuvjetno željele biti snažno predstavljene u tom tijelu. Umnogome zahvaljujući svojoj organizacijskoj strukturi, Laburistička stranka slovila je kao "izvrstan primjer Michelsova želznog zakona oligarhije" (Arian, 2005: 200).

lekcijски postupak opet 1988. Prema novim pravilima, prvih šest mjesta na izbornoj listi bilo je rezervirano za vođe i najviše dužnosnike stranke, a 46 sljedećih mjesta raspodjeljivalo se u dvofaznom postupku selekcije: u prvoj fazi Centralni komitet i regionalna vijeća birali su po 23 kandidata, a u drugoj su fazi o redosljedu tih kandidata na listi odlučivali članovi Centralnog komiteta. No, o temeljitoj reformi selekcijskog postupka laburisti su počeli razmišljati nakon povijesnog poraza na parlamentarnim izborima 1977, ali su je proveli tek 1992. Tada je dotadašnji način selekcije zamijenjen stranačkim predizborima – postupkom koji omogućuje svim članovima stranke da u izravnim izborima odlučuju o kandidatima koji će biti na izbornoj listi za Kneset i njihovu redosljedu na listi.⁶ Predizborima su prvi put odabrani kandidati za parlamentarne izbore 1996. i, posljedično, zastupnici stranke u 13. sazivu Kneseta (1992-1996).

Kandidati su birani u dva odvojena postupka. U prvom postupku biran je predsjednik stranke i nositelj izborne liste te – dok su na snazi bili izravni izbori premijera (1992-2001) – kandidat stranke za premijera. Pobjednik je bio kandidat koji je dobio najmanje 40 posto glasova članova stranke. Ako nijedan kandidat ne bio dobio 40 posto glasova, u drugom se krugu pobjednik birao među dvojicom kandidata koji su dobili najviše glasova u prvom krugu. U drugom postupku birani su kandidati za izbornu listu, i to 21 kandidat na nacionalnoj razini i 23 kandidata na okružnim razinama. Na nacionalnoj razini za ulazak na listu mogao se natjecati svaki član stranke, a na okružnoj razini samo članovi stranke iz dotičnih okruga. Nije bila dopuštena dvostruka kandidatura, pa se svaki član mogao natjecati samo na jednoj razini. Na nacionalnoj razini svaki je član imao više glasova, te je mogao glasovati za najmanje 11 i najviše 15 od 56 kandidata koliko se natjecalo. Na okružnoj razini svaki je član imao dva glasa, te je mogao glasovati za najviše dva od 5 do 18 kandidata koji su se natjecali za ulazak na okružnu listu. Kandidati su se birali u dvije vrste okruga: u osam teritorijalnih i četiri funkcionalna. Teritorijalni okruzi bili su zemljopisno određena područja: Sjeverna, Srednja i Južna regija, regije Dan i Šaron, te gradovi Tel Aviv, Jeruzalem i Haifa. Posebne okruge, koji su nalikovali na korporativne jedinice, činile su određene društvene skupine ili njihove organizacije, pa su se kandidati regrutirali iz određenih funkcionalnih segmenata društva. Laburistička stranka imala je dva takva okruga: jedan su činili pripadnici nežidovskih manjina, Arapi i Druzi, a drugi kibuci i mošave kao kooperativne kolektivne zajednice koje su imale posebno značenje u povijesti stranke. Osim toga, uvedene su i funkcionalne kvote, pa je po jedno sigurno mjesto na konačnoj listi bilo rezervirano za žene i useljenike. Od deset prvih mjesta jedno je bilo rezervirano za žene. Ako nijedna žena nije mogla zauzeti to mjesto na osnovi broja glasova koje je dobila u predizborima, onda bi ono pripalo kandidatkinji koja je dobila najviše glasova. Konačni sastav izborne liste Laburističke stranke bio je donekle unaprijed strukturiran tako što je prvih deset mjesta na listi bilo rezervirano za istaknute članove stranke koji su izabrani na nacionalnoj razini, a deset sljedećih mjesta za kandida-

6 O stranačkim predizborima općenito v. Gallagher i Marsh (1988), Neisser i Plasser (1992), Wu i Fell (2001), Kasapović (2004).

te izabrane na okružnim razinama. Redoslijed okružnih kandidata na listi ovisio je o tome koliku su potporu laburisti dobili u dotičnim okruzima u prethodnim parlamentarnim izborima i koliko je stranka imala članova u pojedinim okruzima, što znači da su prednost imali kandidati iz stranačkih biračkih utvrda. Postojanje posebnih okruga smatra se izrazom ograničene decentralizacije selekcijskog postupka. Ona je u Izraelu bila posebno važna zato što se predizbori nisu mogli održati u izbornim okruzima, kao što se to čini u državama koje imaju većinski sustav izbora s jednomandatnim okruzima ili razmjerni sustav izbora s nekoliko ili mnogo višemandatnih okruga. U prvim predizborima sudjelovalo je 75 posto od oko 260.000 članova Laburističke stranke, što svjedoči o tome da je članstvo široko prihvatilo tu novinu u unutarstranačkom životu.

Povijest selekcijskih postupaka u Likudu kraća je i jednostavnija. U Herutu, stranci prethodnici Likuda,⁷ u osam prvih ciklusa parlamentarnih izbora od 1949. do 1973. kandidate za izborne liste birao je malobrojni nominacijski odbor. Od 1977. pravo na selekciju preneseno je na mnogo brojniji Centralni komitet stranke, koji je tu ulogu obavljao do uvođenja predizbora 1996. godine.⁸ Slijedeći primjer Laburističke stranke i očito pod dojmom njezine pobjede na "malim" kritičnim izborima 1992. (Hadar, 1992; Smooha i Peretz, 1993), koja se eksplicitno ili implicitno pripisivala i uvođenju predizbora, i Likud je 1996. uveo predizbore. U prvom je postupku biran predsjednik stranke, koji je istodobno bio nositelj izborne liste za Kneset i premijerski kandidat dok su na snazi bili izravni izbori premijera. Pobjednik je bio kandidat koji je dobio najmanje 40 posto glasova. Ako nitko ne bi dosegao taj prag, pobjednik se birao u drugom krugu među dvojicom natjecatelja koji su dobili najviše glasova u prvom krugu. U drugome selekcijskom postupku birani su kandidati za izbore za Kneset na nacionalnoj i okružnoj razini. Od 73 kandidata koji su se natjecali na nacionalnoj razini, svaki je član stranke imao pravo glasovati za najmanje 19 i najviše 20 osoba. Od tri do deset kandidata što su se natjecali u pojedinim okruzima, svaki je član stranke mogao glasovati samo za jednoga. I Likud je uveo dvije vrste okruga u kojima su se birali kandidati: devet teritorijalnih i jedan posebni. Na konačnoj izbornoj listi za Kneset prvih 16 mjesta bilo je rezervirano za kandidate izabrane na nacionalnoj razini. Kandidati izabrani u okruzima rangirani su prema arbitrarnoj odluci stranačkog vodstva. Među 40 prvih mjesta na listi četiri su bila rezervirana za žene, te po jedno za nove useljenike, manjinu i mlade članove. Od oko 180.000 članova Likuda u predizborima je sudjelovalo oko 50 posto, znatno manje nego u Laburističkoj stranci. Kako u stranci nisu bili zadovoljni učincima predizbora, 1999. vratili su se tradicionalnom izboru

7 Likud (hebr. savez) nastao je nakon dugog procesa frakcioniranja i fuzioniranja na političkoj desnici. Glavnu ulogu u njegovu nastanku imali su Herut (Sloboda), konzervativna nacionalistička stranka nastala 1948. iz revizionističkog krila cionističkog pokreta, i Liberalna stranka, nastala 1961. iz Općih cionista, liberalnog krila cionističkog pokreta. Herut i Liberalna stranka ujedinili su se 1965. u Gahal, koji je postao okosnica Likuda kao izbornog saveza desnice formirana 1973. Likud je postao jedinstvena i samostalna politička stranka tek 1988.

8 I Centralni komitet Likuda, kao središnje političko tijelo između kongresnih zasjedanja, vrlo je brojna: 2002. godine imao je 2.913 članova (Arian, 2005: 182). Uzroci takve brojnosti Centralnog komiteta Likuda mogu se pripisati jednakim ili sličnim uzrocima kao u Laburističkoj stranci.

svojih kandidata u Centralnom komitetu, a predizbori su ostali samo metoda izbora vodstva stranke.

3. Ciljevi i učinci stranačkih predizbora u Izraelu

Premda se normativno visoko vrednuju kao najdemokratskiji postupak selekcije kandidata, predizbori su u izraelskim strankama izazvali mnoštvo novih i obnovili mnoštvo starih nedoumica što se vezuju za njih.

Laburistička stranka je predizbore htjela demokratizirati postupak selekcije kandidata koji se natječu za najviše političke dužnosti, privući nove članove, potaknuti stare članove da aktivnije sudjeluju u stranačkoj politici, dati im veću važnost u oblikovanju stranačke politike i učiniti ih odgovornijima za nju. Htjela je, nadalje, povećati kompetitivnost među kandidatima koji su željeli postati zastupnici u nacionalnom parlamentu, a izabrane političke predstavnike učiniti odgovornijima prema članovima stranke koji su im omogućili da dospiju u parlament i visoku nacionalnu politiku uopće. Naposlijetku, kako se u čistim razmjernim izborima za Kneset natječu zatvorene blokirane liste, stranački su predizbori trebali posredno pridonijeti većoj otvorenosti, razvidnosti i uključivosti izbora za Kneset. Nasuprot tim ciljevima, predizbori u Laburističkoj stranci potvrdili su sumnje da pogoduju razmahu niza negativnih političkih pojava.

Nije, dakle, bila tajna da su laburisti predizbore vidjeli i kao sredstvo da povećaju članstvo stranke, koje se godinama osipalo i koje nije više bilo pripravno slijepo prihvaćati dotadašnje načine novačenja stranačke elite. Članstvo se doista i povećalo, ali nitko nije mogao biti zadovoljan motivima koji su pojedince nagnali da pristupe stranci, jer je među njima bilo mnogo nedobronamjernih i instantnih članova. Građani su se masovno registrirali kao članovi Laburističke stranke kako bi glasovali na predizbore, premda nisu bili stvarne pristaše njezine politike, pa su na parlamentarnim izborima glasove davali drugim strankama. Na izborima 1996. u najmanje 13 gradova i sela bilo više članova nego birača Laburist ičke stranke, a među izraelskim Arapima bilo je oko 50 posto više članova nego birača stranke. I Laburistička stranka i Likud u pojedinim okruzima u kojima su provodili predizbore imali su više članova nego birača na parlamentarnim izborima koji su se održali samo dva mjeseca nakon predizbora. Općenito, "broj članova stranaka dramatično je porastao u godini predizbora, a potom naglo opao..." (Rahat i Hazan, 2001: 315; Hazan i Rahat, 2000: 1320), pa se može govoriti o povećanju privremenoga, utilitarnog i nekvalitetnog članstva. Sve upućuje na to da je posrijedi bio tipičan primjer *cross-over votinga* – pojave da pristaše jedne stranke namjerno glasuju u predizbore druge stranke kako bi pridonijeli izboru što lošijih kandidata koji neće biti dostojni protivnici kandidatima njihove prave stranke u parlamentarnim, predsjedničkim ili premijerskim izborima (Adamany, 1976; Wekkin, 1988). Neki su se nakratko učlanjivali u stranku kako bi podržali samo jednoga određeneog kandidata ili nekoliko njih. Uočeni su u brojni primjeri dvostruke regi-

stracije građana koji su željeli sudjelovati u predizborima i u Laburističkoj stranci i u Likudu kao glavnim političkim suparnicima. Prema nekim računicama, oko 10 posto članova bilo je registrirano u obje stranke (Rahat i Hazan, 2001: 316). Pokazalo se, nadalje, da članovi stranke najviše glasuju za kandidate koji su im otprije bili poznati i koji su se uspjeli profilirati u javnosti. A javno se profilirati najsigurnije može populističnim djelovanjem i retorikom, pa mnogi novaci u politici vide takav obrazac djelovanja kao najbrži put napredovanja u političkoj karijeri. Stranački predizbori tako pogoduju jačanju populizma, što se u Izraelu – koji ima dugu tradiciju i lijevoga i desnog populizma – doista i dogodilo (Hazan, 1997: 99). Oni širom otvaraju vrata i političkom klijentelizmu, jer pogoduju uspostavi uzajamnih odnosa davanja i primanja, svojevrsne "razmjene dobara", između pojedinih kandidata, njihovih biračkih skupina i vanjskih sponzora. Tako u unutarstranačke kampanje i izbore ulaze interesne skupine i krupni kapital kao vrlo važni akteri. Osobito im pogoduje podjela stranačkoga biračkog tijela na posebne zemljopisne i korporativne jedinice. Ako vanjski akteri odlučno pridonese izboru kandidata, onda ti kandidati ne osjećaju političku odgovornost prema cijelom članstvu stranke, parlamentarnoj frakciji svoje stranke ili vladi u kojoj ona sudjeluje, nego slijede osobne interese i preferencije, najčešće povezane s određenim interesnim skupinama i organizacijama ili s interesima samo onoga segmenta stranačkoga članstva koji je izabrao dotičnog kandidata (Yishai, 1998: 573-574). Posljedično se narušavaju kohezivnost i jedinstvo stranaka kao ključnih kolektivnih aktera djelovorne parlamentarne demokracije, a potiču nesmiljeni sukobi ideoloških i osobnih frakcija za prevlast u stranci, koji nerijetko završavaju djelomičnim ili potpunim urušavanjem stranaka.

U Izraelu su se pokazali gotovo svi navedeni negativni učinci predizbora. Hazan (1997: 100; 1999: 800) navodi dva ogledna primjera. U prvom su slučaju uposlenici izraelske zrakoplovne industrije omogućili predsjedniku svog sindikata da bude izabran na visoko mjesto na listi Laburističke stranke u izborima za trinaesti saziv Kneseta (1992-1996). Nakon što su laburisti pobijedili na parlamentarnim izborima i formirali koalicijsku vladu, taj je zastupnik glasovao protiv vlade svoje stranke u svim ključnim pitanjima, uključujući i proračun, i to u uvjetima u kojima je vladina koalicija imala minimalnu natpolovičnu većinu u parlamentu od 61 zastupnika. Istodobno je predvodio štrajk radnika zrakoplovne industrije koji je bio uperen protiv politike laburističke vlade. U drugom je slučaju predsjednik parlamentarnog Odbora za financije, jednoga od najvažnijih i najutjecajnijih knesetskih odbora (Hazan, 2001), nastojao blokirati monopol izraelske električne tvrtke, nakon čega je sindikat te tvrtke instruirao radnike da se učlane u Laburističku stranku i ne glasuju za njega na stranačkim predizborima 1996, pa on nije dobio dovoljno glasova da bi se plasirao na sigurno mjesto i opet ušao u Kneset.

U Izraelu su stranački predizbori imali još jedan važan učinak na rad parlamenta. Zastupnici su svoj ulazak u Kneset mnogo više pripisivali vlastitoj popularnosti među biračima nego stranci, osnaživši tako stvarni ili umišljeni osobni autoritet u odnosu prema autoritetu stranke kojoj su no-

minalno pripadali, te pridonoseći personalizaciji politike unutar stranaka, a ne samo izvan njih (Shenhav i Sheaffer, 2008: 721; Rahat i Sheaffer, 2007). Oni su počeli proizvoditi mnoštvo privatnih zakonskih prijedloga, *private members' bills*:⁹ dok ih je za mandata dvanaest saziva Kneseta od 1949. do 1992. bilo samo 15 posto po mandatu, u mandatu trinaestog saziva Kneseta od 1992. do 1996. njihov se broj povećao na 54 posto od svih zakonskih prijedloga. U četrnaestom sazivu Kneseta od 1996. do 1999. od svih je zakonskih prijedloga čak 51 posto bilo *private members' bills*. Sponzorirali su ih pojedini zastupnici vladajuće većine, ili zastupnici opozicije, ili zastupnici i vlasti i opozicije zajedno (Hazan, 2001: 134; Rahat i Hazan, 2001: 314-315; Shomer, 2009: 951-952). Mnogi su od njih bili sadržajno nevažni, nedoradeći, pa i trivijalni. Jasno je stoga da su pojedini članovi Kneseta željeli time ponajprije privući medijsku pozornost i "profilirati" se u javnosti. Istoj su svrsi uvelike služili i govori u parlamentu i pitanja vladi kao druga dva oblika oblika personaliziranoga ponašanja zastupnika u parlamentu (Shomer, 2009: 952. i d.).¹⁰ Strukturna je posljedica bilo uvođenje novog obrasca ponašanja u zakonodavnom procesu, koji je umnogome promijenio prirodu cijeloga zakonodavnog postupka. To je, ponajprije, silno opteretilo rad parlamentarnih odbora u kojima se odvija drugo i najvažnije čitanje zakona. Mnoštvo populističnih, pa i banalnih privatnih zakonskih prijedloga zagušilo je vitalni zakonodavni proces i umanjilo njegovu kvalitetu (Hazan, 2001: 108).

Izraelski analitičari tvrde da su predizbori oslabjeli stranke i umanjili njihovu sposobnost da agreriraju različite društvene interese, oblikuju javne politike i očuvaju kohezivan ideološki profil. Učinili su to mijenjajući legitimacijsku osnovicu izabranih članova parlamenta, koji nisu više izvor svoje legitimnosti vidjeli samo u političkoj stranci kojoj su nominalno pripadali, nego u članstvu koje ih je izabralo. Drugim riječima, pozivali su se na dvostruki izvor legitimacije, stranački i članski, pri čemu su člansku potporu često tumačili kao nekovrsnu pučku odnosno pseudopučku legitimnost. Kako su postojali i zemljopisni okruzi, po prvi put su se neki zastupnici počeli ponašati kao predstavnici parcijalnih regionalnih i lokalnih interesa. Uvođenje izbornih okruga, tvrdi Hazan (1999: 801), "stvorilo je novi tip geografskoga političkog predstavnništva, što je rezultiralo novim obrascem geografski orijentirana ponašanja u parlamentu i novim tipom članova parlamenta koji su identificirani geografski". Članovi parlamenta izabrani u posebnim okruzima sami su sebe doživljavali ponajprije kao predstavnike svojih okruga, a ne stranke, u izornoj su se kampanji koncentrirali gotovo

9 U anglosaksonskim sustavima vlasti *private members' bills* proizlaze iz prava pojedinih zastupnika da dadu zakonsku inicijativu na području javnog prava. Treba ih razlikovati od *private bills* kao zakonske inicijative pojedinih zastupnika koji djeluju kao pokrovitelji određenih privatnih interesa i aktera kojima preko zakona žele osigurati stanovite povlastice i prednosti, primjerice izuzeće iz određenih zakona. *Private members' bills* suprotni su *government bills*, a *private bills* opreka su *public bills*. (Krumm, 2007: 315-316).

10 Shomer (2009) je empirijskom analizom pokazao da nisu svi zastupnici izabrani predizborima jednako koristili tri oblika personaliziranog ponašanja. Za njima su češće posezali mladi zastupnici, dok su stariji parlamentarci ostali privrženiji tradicionalnoj stranačkoj stezi i njoj podređenim obrascima ponašanja.

isključivo na neideološke lokalne sadržaje, u parlamentu su preferirali socijalnu umjesto vanjske i obrambene politike, a nisu bili neskloni ni stvaranju međustranačkih saveza zasnovanih na geografskim interesima. Stranačka vodstva ubrzo su se suočila s činjenicom da postoje dvije kategorije zastupnika, nacionalni i okružni, koji su se različito odnosili prema stranci. Sve je to posljedomalo "drastičnim slabljenjem stranačke discipline i kohezivnosti", koja je ugrozila sposobnost stranaka da funkcioniraju kao "stabilna osnovica političkog procesa i da učinkovito djeluju u parlamentarnoj areni" (Rahat i Hazan, 2001: 312-313). A to može ugroziti funkcionalnost i stabilnost parlamentarne demokracije uopće. Zbog svega toga do parlamentarnih izbora 1999. sve su stranke, osim laburista, napustile predizbore. No, i laburisti su promijenili postupak: dok su za izbore 1996. četiri od osam zemljopisnih okruga mogla izabrati po dva kandidata odnosno člana Kneseta, na stranačkoj listi na izborima 1999. nalazio se samo po jedan kandidat iz svakoga od osam geografskih okruga, a neki od njih bili su smješteni na nesigurna mjesta koja im nisu jamčila ulazak u Kneset (Hazan, 1999: 808).

4. Zaključno razmatranje: treba li predizbore odbaciti?

Ako se shvate kao demokratski procesi u strankama koji, s jedne strane, odražavaju prirodu stranaka i povratno utječu na nju, a s druge su strane neraskidivo povezani s demokratskim procesima u državi, postupke selekcije kandidata načelno bi trebalo ocjenjivati prema tome u kojoj mjeri ispunjavaju četiri kriterija: participativnost, kompetitivnost, reprezentativnost i odgovornost (Rahat, 2008). Sukladno tome, demokratskijim se smatraju postupci koji omogućuju veće političko sudjelovanje članova stranaka, stvarno natjecanje za sigurna kandidatska mjesta na izbornim listama, predstavljeno svih relevantnih društvenih snaga i mišljenja, te izborna tijela koja su odgovornija svojim biračima.

Unatoč tome što je svaki od tih elemenata vrlo važan, središnjim elementom konvencionalno se smatra inkluzivnost selekcijskog postupka, dakle pitanje tko bira kandidate. U povijesti modernih političkih stranaka u osnovi su se iskristalizirale tri vrste izborničkih tijela: nominacijski odbori, stranačka izbornička tijela i stranačko članstvo.¹¹ Prvi je postupak najekskluzivniji, a posljedni najinkluzivniji. Kad bi se sudilo samo prema tom kriteriju, onda bi se stranački predizbori mogli proglasiti najdemokratski-

11 U radikalnijim oblicima predizbora biračka osnovica širi se sa stranačkog članstva na pristaše, simpatizere i birače stranke, a u najradikalnijima na cijelo nacionalno biračko tijelo. Ta se tendencija povezuje s kartelizacijom političkih stranaka koja je minimalizirala ulogu i važnost formalnoga stranačkog članstva i u odnosu prema narodnim ili *catch-all* strankama, a kamoli u odnosu prema masovnim strankama. Kriza predizbora stoga se može povezati s tvrdnjama analitičara da su izraelske stranke potkraj devedesetih godina počele prelaziti iz kartelske u postkartelsku fazu razvoja. Nasuprot dominantnoj okrenutosti kartelskih stranaka državi, postkartelske stranke opet se okreću civilnom društvu, nastojeći uspostaviti veze sa skupinama i organizacijama koje djeluju u njemu ili same stvoriti nove aktere civilnog društva. Postkartelske stranke, slično kao masovne, nastoje "uvući društvo u politiku", ali društvo vide kao mnoštvo skupina sa zasebnim kolektivnim identitetima, koje nastoje mobilizirati i učiniti sadržajem svoje politike (Yishai, 2001: 671. i d.).

jom i najboljom metodom selekcije kandidata. No, empirijsko je iskustvo pokazalo da je najveća uključivost pozitivno povezana samo s odgovornošću izabranih pojedinaca i tijela, budući da je širi sa stranačkih tijela na članove stranke, pa i nestranačke aktere koji su sudjelovali u izboru kandidata, ali da ne jamči ni najveću kompetitivnost ni najbolju reprezentativnost.

Kao pokazatelj kompetitivnosti unutarstranačkih izbora obično se uzima indeks izbora nedužnosnika, dakle osoba koje u procese selekcije kandidata u svojim strankama nisu ušle kao parlamentarni zastupnici (Rahat, Hazan i Katz, 2008: 676; Kenig, 2009).¹² Očekivano je bilo da je najniža kompetitivnost u postupcima selekcije koje obavljaju uski nominacijski odbori. No, nije bilo očekivano da kompetitivnost bude najveća u postupcima selekcije koju obavljaju šira stranačka tijela, poput delegatskih konvencija ili konferencija. Drugim riječima, kad su kandidate birali stranački delegati, izabrano je više nedužnosnika nego kad su iz izravno birali članovi stranke. Istodobno se pokazalo da predizbori proizvode najnižu razinu reprezentativnosti od sve tri vrste selekcijskih postupaka i da ne pogoduje ostvarenju ciljeva *politics of presence* (Philips, 2005) dakle zastupljenosti žena, etničkih, vjerskih ili rasnih manjina. Stoga se inkluzivna participacija u predizborima nastoji dopuniti nekim izvanjskim mehanizmima, kao što su manjinske kvote, koji jamče da će biti ispunjeni makar minimalni kriteriji pravedne funkcionalne, a katkad i teritorijalne zastupljenosti.

Kako bi se što više spojile prednosti i smanjili nedostaci triju vrsta selekcijskih postupaka, predlaže se trofazni postupak (Barnea i Rahat, 2007; Rahat, 2008). U prvoj bi fazi neko ekskluzivno izborničko tijelo, a najekskluzivniji su nominacijski odbori, sastavilo kratku listu kandidata. U drugoj bi fazi izborničko tijelo stranke, dakle delegatska konvencija ili skupština, prihvatilo, promijenilo ili odbacilo tu listu. U trećoj bi fazi kandidate birali oni članovi stranke koji imaju propisani minimalni stranački staž. U prvoj fazi osigurala bi se visoka reprezentativnost kandidata, u drugoj visoka kompetitivnost, a u trećoj visoka inkluzivnost i široka odgovornost za odabir kandidata.

Rasprava o iskustvima i poukama iz primjene predizbora u izraelskim strankama upućuje na nekoliko zaključaka. Ponajprije, teško je utvrditi najbolju metodu selekcije kandidata za opće izbore koja bi bila kontekstualno neovisna i koja bi u svim slučajevima proizvodila željene pozitivne učinke, slično kao što je teško utvrditi najbolji izborni sustav ili sustav vlasti. Pokušaj da se najbolja metoda selekcije konstruira na jednom "gradbenom stupu", političkoj inkluzivnosti, pokazao se uvelike promašenim. Prošireno precjenjivanje političke inkluzivnosti kao jedinoga ili nadmoćnog mjerila u vrednovanju političkih institucija, organizacija i postupaka predstavničke demokracije – koje je, među ostalim, vidljivo u normativnom precjenjivanju izravnih izbora predsjednika države u parlamentarnim demokracijama

12 Indeks izbora nedužnosnika (*non-incumbents winning index*) izračunava se prema obrascu $\Sigma W_{ni} : \Sigma C_i$, pri čemu je W_{ni} jednak broju nedužnosnika koji su osvojili mjesto na stranačkoj listi, a koji je jednak ili je veći od broja dužnosnika koji su pobijedili u selekcijskom postupku, dok je C_i jednak broju nedužnosnika koji su sudjelovali u selekcijskom postupku (Rahat, Hazan i Katz, 2008: 676).

i izravnih izbora gradonačelnika i načelnika u lokalnim sustavima vlasti – mnogo je primjerenije pučkom *common sensu*, nego znanstvenim analitičkim uvidima. Drugo, i u raspravama o selekciji stranačkih kandidata pokazalo se da je – slično kao, primjerice, o raspravama o izbornim sustavima – vrlo kompleksnim političkim odnosima i pojavama mnogo primjereniji "dizajnerski" nego klasični "odabirni" pristup. To znači da ključno pitanje ne treba formulirati u obliku dvojbe treba li odabrati stranačke predizbore ili ne, nego kako iz ugraditi u kompleksniji institucionalni aranžman koji uključuje više faza i postupaka selekcije kandidata. Ako se predizbori zadrže kao završna faza selekcije kandidata u strankama – ako, dakle, kandidate stranaka za opće izbore u konačnici bude biralo "licencirano" stranačko članstvo s propisanim minimalnim stažem u stranci, kao što predlažu izraelski politolozi – onda se težište rasprave pomiče na problem "izbora kandidata za kandidate". Pozornost, drugim riječima, treba preusmjeriti na stranačka tijela koja biraju i prethodno verificiraju kandidate za kandidate. Njihov izbor i obrasci djelovanja nipošto nisu manje važni za selekcijski postupak od predizbora. Ako su, primjerice, ta tijela izabrana nedemokratski, onda bi u predizborima trebalo utvrditi razmjerno visok cenzus za odabir kandidata za opće izbore, koji nipošto ne bi smio biti niži od 50 posto. Ako su ta tijela izabrana demokratski, onda bi cenzus mogao biti niži od 50 posto. Ukratko, ove opće prijedloge treba shvatiti kao još jedan pledoaje za rafinirani, kontekstualno uvjetovani, institucionalni dizajn na području stranačke politike kao bitne sastavnice nacionalne politike.

Literatura

- Adamany, David (1976). Cross-over Voting and the Democratic Party's Rules. *American Political Science Review*. (70) 536-541.
- Arian, Asher (2005). *Politics in Israel. The Second Republic*. Washington: CQ Press.
- Barnea, Shlomit, Rahat, Gideon (2007). Reforming Candidate Selections Methods. A Three-Level Approach. *Party Politics*. (13) 3: 375-394.
- Brichta, Avraham (2001). *Political Reform in Israel: The Quest for a Stable and Effective Government*. Brighton: Sussex Academic Press.
- Doron, Gideon, Harris, Michael (2000). *Public Policy and Electoral Reform. The Case of Israel*. Lanham: Lexington Books.
- Gallagher, Michael, Marsh, Michael (ur.) (1988). *Candidate Selection in Comparative Perspective*. London: Sage.
- Hadar, Leon (1992). The 1992 Electoral Earthquake and the Fall of the "Second Israeli Republic". *The Middle East Journal*. (46) 4: 594-616.
- Hazan, Reuven Y. (1997). The 1996 Intra-Party Elections in Israel: Adopting Party Primaries. *Electoral Studies*. (16) 1:95-103.
- Hazan, Reuven Y. (1999). Constituency Interests without Constituencies: The Geographical Impact of Candidate Selection on Party Organization and Legislative Behavior in the 14th Knesset, 1996-1999. *Political Geography*. (18) 791-811.

- Hazan, Reuven Y. (2001). *Reforming Parliamentary Committees. Israel in Comparative Perspective*. Columbus: The Ohio State University Press.
- Hazan, Revuen Y., Rahat, Gideon (2000). Representation, Electoral Reform, and Democracy: Theoretical and Empirical Lessons from the 1996 Elections in Israel. *Comparative Political Studies*. (33) 10:1310-1336.
- Hazan, Reuven Y., Voerman, Gerrit (2006). Electoral Systems and Candidate Selection. *Acta Politica*. (41) 146-162.
- Kasapović, Mirjana (2004). Kandidacijski postupci u demokratskim političkim sustavima. U: Prpić, Ivan (ur.). *Država i političke stranke*. Zagreb: Hrvatski pravni centar i Narodne novine, str. 61-76.
- Kasapović, Mirjana (2008). Izravni izbori premijera: slom izraelskog eksperimenta. *Društvena istraživanja*. (17) 6: 1071-1087.
- Kenig, Ofer (2009). Democratization of the party leadership selection: Do wider selectorates produce more competitive contest. *Electoral Studies*. (28) 2: 240-247.
- Krumm, Thomas (2007). Private Bills in anglosächsischen Regierungssystemen: Legitimitätsressource oder Unterlaufen der Gewaltteilung? *Zeitschrift für Parlamentsfragen*. (38) 2: 315-326.
- Mahler, Gregory S. (1981). *The Knesset. Parliament in the Israeli Political System*. London i Toronto: Associated University Presses.
- Neisser, Heinrich, Plasser, Fritz (ur.) (1992). *Vorwahlen und Kandidatennominierung im internationalen Vergleich*. Beč: Signum Verlag.
- Peretz, Doron (1977). The Earthquake – Israel's Ninth Knesset Election. *The Middle East Journal*. (31) 3: 251-266.
- Philips, Anne (2005). *The Politics of Presence. The Political Representation of Gender, Ethnicity, and Race*. New York: Oxford University Press.
- Rahat, Gideon (2008). Which Candidate Selection Method is the Most Democratic? *Government and Opposition*. (44) 1: 68-90.
- Rahat, Gideon (2008a). Candidate Selection in Israel: Between the One, the Few, and the Many. U: Arian, Asher, Shamir, Michael (ur.). *The Elections in Israel 2006*. New Brunswick i London: Transaction Publ., str. 189-208.
- Rahat, Gideon, Hazan, Reuven Y. (2001). Candidate Selection Methods. An Analytical Framework. *Party Politics*. (7) 3: 297-322.
- Rahat, Gideon, Shaefer, Tamir (2007). The Personalization(s) of Politics: Israel 1949-2003. *Political Communication*. (24) 64-80.
- Rahat, Gideon, Hazan, Reuven Y., Katz, Richard S. (2008). Democracy and Political Parties. On the Uneasy Relationships between Participation, Competition and Representation. *Party Politics*. (14) 6: 663-683.
- Shenhav, Shaul R., Sheaffer, Tamir (2008). From Inter-party Debate to Inter-personal Polemic. Media Coverage of Internal and External Party Disputes in Israel, 1949-2003. *Party Politics*. (14) 6: 706-725.
- Shlomit, Barnea, Rahat, Gideon (2007). Reforming Candidate Selection Methods. A Three-Level Approach. *Party Politics*. (13) 3: 375-394.
- Smootha, Sammy, Peretz, Don (1993). Israel's 1992 Knesset Elections: Are They Critical? *The Middle East Journal*. (47) 3: 444-463.
- Sprinzak, Ehud, Diamond, Larry (ur.). (1993). *Israeli Democracy Under Stress*. Boulder i London: Lynne Rienner Publ.

- Wekkin, Gary (1988). The Conceptualization and Measurement of Cross-over Voting. *Western Political Quarterly*. (41) 105-114.
- Wu, Chung Li, Fell, Dafydd (2001). Taiwan's Party Primaries in Comparative Perspective. *Japanese Journal of Political Science*. (2) 1: 23-45.
- Yishai, Yael (1998). Regulation of Interest Groups in Israel. *Parliamentary Affairs*. (51) 4: 568-578.
- Yishai, Yael (2001). Bringing Society Back In. Post-Cartel Parties in Israel. *Party Politics*. (7) 6: 667-687.

Summary

Primary Elections in Israeli Parties

Party's primary elections for decades arouse interest in academic and political public. This article discusses the causes and consequences of the introduction of the primary election in the Labor Party and the Likud as the two major parties in the history of Israel. In contrast to high normative evaluation of primary election, it was shown in Israel that they are associated with temporary increase of utilitarian members who resort to cross-over voting, with the growth of political clientelism and populism, with deepening of factional conflicts in parties, with weakening of their ideological cohesiveness and ability to aggregate different social interests, with the destruction of the legislative process and, ultimately, with the endanger of the foundations of parliamentary democracy. Therefore we concluded that selection procedures must not only be evaluated according to criteria of inclusivity and participation, but we should have in mind competitiveness, representation and accountability, too. To achieve all these objectives, we propose more complex procedures of selection in which primary elections would be one, final stage.

Keywords: political parties, party's primary elections, Israel