

# Utjecaj izbornog sustava na oblikovanje stranačkog sustava i Vlade u Republici Hrvatskoj 1990 – 2007

UDK 342.8 (497.5)

## Sažetak

U radu se analiziraju svi izborni sustavi prema kojima je Republika Hrvatska provodila parlamentarne izbore u razdoblju od 1990. od 2007. godine te njihov utjecaj na stranački sustav i oblikovanje vlade u Hrvatskoj. Jedna od najvažnijih posebnosti hrvatskih izbora su česte izmjene izbornih zakona, a time i izbornih sustava prema kojima su se izbori provodili i u komparativnom pogledu teško je naći državu koja je u tako kratkom razdoblju promijenila toliko različitih izbornih sustava u relativno kratkom razdoblju. Naime, u prvih deset godina postojanja demokratske države u Hrvatskoj su se koristili svi glavni modeli izbornih sustava: sustav apsolutne većine, kombinirani većinsko – razmjerni sustav i razmjerni sustav. Analizirajući formiranje vlade na temelju različitih izbornih sustava dvoje autora u zaključnim razmatranjima daju različita viđenja moguće promjene izbornog sustava za izbor zastupnika u Hrvatski sabor – jedan zalažući se za više razmjerni sustav (izbor većeg broja zastupnika po izbornoj jedinici, manji izborni prag, što bi vodilo reprezentativnijem saboru i koalicijskim vladama, a drugi zalažući se za dvokružni većinski sustav, koji bi oblikovao hrvatski stranački sustav u dva bloka i doprinio u formiranju stabilne vlade.

*Ključne riječi: izbori, izborni sustav, stranački sustav, Hrvatski sabor, hrvatska vlada*

## 1. Uvod

U razdoblju od 1990. godine do danas održano je šest višestranačkih izbora za Hrvatski sabor<sup>1</sup> koji su imali važnu funkciju u političkom životu Hrvatske. Bili su sredstvo političkih promjena i omogućili su mirnu smjenu vlasti tri puta. Prvi hrvatski slobodni izbori održani su 1990. godine dok je Hrvatska još bila republika u sastavu jugoslavenske federacije. Deset godina kasnije, 2000. godine, izbori su također doveli do političkih promjena

\* Diplomski rad Martine Bali „Utjecaj izbornog sustava za Hrvatski sabor na oblikovanje vlade“, dopunjen od strane doc.dr.sc. Roberta Podolnjaka, mentora pri izradi rada.

<sup>1</sup> Ukoliko ćemo brojati i izbore za Županijski dom 1993. i 1997. tada možemo govoriti o osam odvojenih parlamentarnih izbora.

te je prekinut desetogodišnji monopol Hrvatske demokratske zajednice (HDZ) i saborsku većinu je osvojila šesteročlana koalicija dotadašnjih opozicijskih stranaka. Izborima 2003. godine na vlast se vratio HDZ, ali parlamentarnu većinu osigurali su mu koalicijski partneri, kao i na izborima 2007. godine. S obzirom na promjene političkih snaga u Hrvatskom saboru mijenjao se i parlamentarni stranački sustav, ali i oblikovanje hrvatske Vlade. Nakon prvih slobodnih izbora uspostavljen je dvostranački sustav, s time da je jedna stranka ostvarila apsolutnu većinu u parlamentu. Nakon izbora 1992. godine nestaje dvostranačje i oblikuje se sustav s HDZ-om kao dominantnom strankom i umjerenim stranačkim pluralizmom. Izborima 2000. godine dolazi do demonopolizacije samo jedne stranke te se razvija umjereni pluralistički stranački sustav, ali potom naredni izbori 2003. i 2007. rezultiraju sve izraženijom tendencijom prema dvostranačju, iako izborni sustav nije promijenjen.

Jedna od najvažnijih posebnosti hrvatskih izbora su česte izmjene izbornih zakona, a time i izbornih sustava prema kojima su se izbori provodili i u komparativnom pogledu teško je naći državu koja je u tako kratkom razdoblju promijenila toliko različitih izbornih sustava. Naime, u prvih deset godina postojanja demokratske države, u Hrvatskoj su se izmijenili svi glavni modeli izbornih sustava: sustav apsolutne većine, kombinirani većinsko – razmjerni sustav i razmjerni sustav. Izborni zakon iz 1990. godine propisao je za sva tri saborska doma izborni sustav apsolutne većine. Na izborima 1992. i 1995. godine primijenjen je kombinirani većinsko – razmjerni sustav. Na izborima 2000. godine prvi puta je primijenjen razmjerni izborni sustav u deset izbornih jedinica. Po istom izbornom zakonu uz neznatne izmjene održani su i izbori 2003. i 2007. godine. Također nam se čini važnim napomenuti da je suvremeno hrvatsko izborni zakonodavstvo ‘bogato’ u smislu primjene različitih izbornih sustava pri izboru pojedinih dužnosnika ili tijela. Tako se u nas primjenjuje

- jednokružni većinski izborni sustav (izbor putem relativne većine ili *plurality*) u izboru zastupnika nacionalnih manjina

- dvokružni većinski izborni sustav pri izboru predsjednika Republika (te općinskih načelnika, gradonačelnika i župana)

- razmjerni izborni sustav uz korištenje D'Hondtove metode pri izboru svih zastupnika osim zastupnika nacionalnih manjina.

Imajući u vidu sve promjene izbornih sustava kroz koje je prošla Hrvatska u relativno kraćem vremenu, pitanje je mogu li se uočiti promjene u hrvatskom stranačkom sustavu koje bi bile posljedica promjena izbornih zakona, s obzirom na dobro poznate postavke o svezi izbornog i stranačkog sustava. Prije više od pola stoljeća francuski pravnik i sociolog Maurice Duverger izložio je tri temeljne postavke: 1. da razmjerno predstavništvo tendencijski vodi k stvaranju više nezavisnih stranaka, 2. dvokružni većinski sustav tendencijski vodi k stvaranju više stranaka koje su međusobno povezane i 3. sustav relativne većine (*plurality*) nastoji proizvesti dvostranački sustav.<sup>2</sup> Duverger će kasnije često tvrditi kako tim postavkama nije namjeravao dati težinu ‘socioloških zakona’, ali mnogi će ih analitičari ipak nazivati ‘Duvergerovim zakonima’.<sup>3</sup> Naravno, svaki od ovih izbornih sustava preko oblikovanja stranačkog sustava utječe posredno i na oblikovanje vlade pa se tako uobičajeno konstatira da dvostranački sustav dovodi do stvaranja stabilnih jednostranačkih vlada, a razmjerni sustav do višestranačkih koalicijskih vlada.

Druga tema ovog rada je utjecaj izbornog sustava za Hrvatski sabor na oblikovanje hrvatske Vlade te ćemo pokušati prikazati na koji su način različiti izborni sustavi u pojedinim izbornim ciklusima utjecali na sastav Hrvatskog sabora, uspostavljanje parlamen-

<sup>2</sup> M. DUVERGER, *Duverger's Law: Forty Years Later*, u: B. GROFMAN, A. LIJPHART (ed.), *Electoral Laws and Theirs Political Consequences*, New York, 1994., str. 70.

<sup>3</sup> Tako primjerice: W. RIKER, *Duverger's Law Revisited*, u: GROFMAN, LIJPHART, op. cit. (bilj. 2), str. 19-42.

tarne većine i formiranje Vlade. Pokazat ćemo da se općenito prihvaćene teorijske postavke o odnosu izbornog i stranačkog sustava u Hrvatskoj nisu dokazale te kako bi se moglo smatrati da je Hrvatska primjer odstupanja od onih postavki koje je Duverger prvi naznačio još prije pola stoljeća.

## 2. Većinski izborni sustav – pretkonstitutivni izbori 1990. godine

Prvi slobodni izbori u tadašnjim jugoslavenskim republikama održani su 1990. godine i ti se izbori u jugoslavenskoj federaciji smatraju pretkonstitutivnim izborima.<sup>4</sup> Održani su u zemljama koje su tek kasnije postale neovisne države pa su upravo ti izbori omogućili prijelaz iz totalitarnog u demokratski politički poredak, odnosno prijelaz iz jugoslavenske u hrvatsku nacionalnu državu. Prvi izbori održani nakon sloma tog režima nazivaju se konstitutivnim izborima.

Sabor Socijalističke Republike Hrvatske prema tadašnjem je Ustavu kao trikameralno tijelo bio sastavljen od tri doma: Vijeće udruženog rada, Vijeće općina i Društveno-političko vijeće<sup>5</sup>. U Vijeće udruženog rada biralo se 160 zastupnika, u Vijeće općina 116 zastupnika, a u Društveno-političko vijeće 80 zastupnika. I dok su opće biračko pravo za izbore zastupnika u Vijeće općina i Društveno-političko vijeće imali svi državljani s navršениh 18 godina života, za izbore zastupnika u Vijeće udruženog rada posebno biračko pravo imali su samo radnici u organizacijama i zajednicama i to neovisno o godinama života, a neke druge kategorije građana, kao što su umirovljenici i domaćice, bile su isključene. Izborne jedinice su se razlikovale po broju birača pa i glasovna težina nije bila jednaka.

Tadašnja vladajuća komunistička partija uspostavila je izborni sustav apsolutne većine. Takav odabir izbornog sustava bio je rezultata procjene komunističke partije da će im osigurati veće izgleda za izbornu pobjedu nego oporbenim strankama jer je njezina organizacijska struktura bila bolje razvijena i njezino članstvo je bilo brojnije u svim dijelovima zemlje.<sup>6</sup> Partija je uvođenje većinskog izbornog sustava obrazlagala time što će doći do koncentracije političkih stranaka, tvorbe jednostranačke većine u parlamentu i osnivanja stabilne jednostranačke vlade. S druge strane, oporbene stranke su zahtijevale razmjerni izborni sustav jer bi takav sustav doveo do pravednog političkog predstavnštva svih dijelova biračkog tijela, a zapravo bi opoziciji omogućio ulazak u parlament i uz mali broj glasova.<sup>7</sup>

Dvokružni većinski sustav izbora zastupnika u jednomandatnim izbornim jedinicama nije izborni sustav koji je značajnije prisutan – u Europi koristi ga Francuska – ali posjeduje određene značajke koje teorija izbornih sustava nalazi vrlo pogodnim sa stajališta općenite vrijednosti tog izbornog sustava. Koje su posebne značajke i vrline tog izbornog sustava:

1) Izbori se, u pravilu, provode u dva izborna kruga, budući da kandidati rijetko u prvome krugu ostvaruju apsolutnu većinu glasova.

2) U prvom krugu birači glasuju slobodno za onu političku opciju koja im je najbliža, baš kao što to čine pri razmjernom izbornom sustavu.

3) Birači mogu svjesno preorijentirati svoj izbor na temelju rezultata prvoga kruga i glasovati ili i nadalje za onu političku opciju za koju su glas dali u prvom glasovanju ili, ukoliko njihov kandidat nije dobio dovoljno glasova za ulazak u drugi krug, za kandidata koji je za njih 'drugo najbolje rješenje'.

<sup>4</sup> D. NOHLEN, M. KASAPOVIĆ, *Izborni sustavi u Istočnoj Europi*, Zagreb, 1996., str. 79.

<sup>5</sup> N. ZAKOŠEK, *Politički sustav Hrvatske*, Zagreb, 2002., str. 18.

<sup>6</sup> NOHLEN, KASAPOVIĆ, op. cit. (bilj. 4), str. 84.

<sup>7</sup> M. KASAPOVIĆ, *Izborni modeli i politički sustav*, *Politička misao*, 02/1992, 29, str. 14.

4) Glasuje se, barem u određenoj mjeri, i za osobe, a ne samo za stranke.

5) Izborni sustav doprinosi reduciranju fragmentacije stranačkog sustava i prestrukturiranju političkog sustava u bipolarnom obliku i time stvara učinak koji ostvaruje tipičan većinski sustav, ali ga ostvaruje na finiji način, tj. utječući na birača da promijeni svoju preferenciju zbog rezultata 1. izbornog kruga, a ne zbog manipulacije samog izbornog sustava.<sup>8</sup>

U nas je u vrijeme donošenja izbornog zakona Branko Smerdel ukazivao na primjenjivost tog izbornog sustava u danim političkim prilikama, relativnu jednostavnost izbornih pravila koja trebaju omogućiti da rezultati izbora budu transparentni i jasni običnom građaninu te mogućnost kontrole izbornih rezultata. Također će naglasiti da taj sustav ublažava tendenciju bipolarizacije u odnosu na sustav relativne većine.<sup>9</sup>

Istaknuti analitičar izbornih sustava Giovanni Sartori smatra da je dvokružni izborni sustav najbolji u usporedbi s ostalim izbornim sustavima. Naime, taj je izborni sustav vrlo jednostavan u primjeni i birači ga dobro poznaju zbog korištenja u predsjedničkim izborima u nizu država.<sup>10</sup> U nizu specifičnosti dvokružnog izbornog sustava najizrazitija se ogleđa u tome da birač ima mogućnosti dva puta glasovati, odnosno kako primjećuje Sartori, „svi drugi izborni sustavi pružaju samo jedan hitac. Dvokružni sustav i samo dvokružni sustav, je sustav s dva hica“.<sup>11</sup> Upravo ta središnja karakteristika tog sustava omogućuje strateško ponašanje birača: „U prvom krugu glasovanja glasač može slobodno izraziti svoj prvi izbor. Njegova je sloboda potpuna kada nema nikakvog praga (ili postoji samo minimalna prepreka) za prolazak u drugi krug, a isto je tako vrlo velika i u više-mandatnim izbornim jedinicama... (B)udući da je prvi krug odabiranje (*selection*), a ne izbor (osim ako neki kandidat odmah ne postigne apsolutnu većinu), prvi krug je pomalo funkcionalni ekvivalent preliminarnih izbora; on izdvaja kandidate kojima je sklon najveći dio glasača... Drugi krug se...odvija dvije nedjelje kasnije na temelju izbornih rezultata prvoga kruga. Tek na ovom stupnju glasač je natjeran na 'strateško glasovanje' za moguće pobjednike. Međutim – a to je krucijalni aspekt – glasač koji je natjeran za svoj drugi ili treći odabir (ili, u najgorem slučaju, za manje zlo) za to ograničenje *ne može okriviti izborni sustav*; on mora za to okriviti iznad svega većinsku volju drugih glasača, oni su ti koji su ga prinudili. Tako prinudnost izbornog sustava postaje u velikoj mjeri ograničenje stvarne raspodjele glasova“.<sup>12</sup>

Tako Sartori opisuje djelovanje najvažnije značajke dvokružnog izbornog sustava na glasače – taj sustav njihovu prinudu pretvara u pametan izbor. No, taj racionalni izbor ne odnosi se samo na pojedine glasače. On se jednako tako odnosi i na stranke, a taj nam je aspekt posebno značajan. Naime, dvokružni izborni sustav tjera stranke, između prvog i drugog kruga, na međusobno dogovaranje i povezivanje i stvaranje strateških koalicija kako bi njihovi kandidati u pojedinim izbornim jedinicama mogli ostvariti većinsku potporu. Pod pretpostavkom da izborni sustav dopušta nastavak natjecanja za veći broj kandidata od dva kandidata s najvećim brojem glasova (što je često pravilo pri predsjedničkim izborima) i zahtijeva za ulazak u 2. krug određeni postotak osvojenih glasova u 1. krugu to će se u drugom krugu odvijati 'trgovine' ili kako to kaže Sartori, 'racionalne razmjene'

<sup>8</sup> Argumenti koje navodimo iznijeti su u: G. SARTORI, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York, 1997., str. 3-79, *passim*.

<sup>9</sup> Vidi opširnije B. SMERDEL, Zakon o izboru odbornika i zastupnika SR Hrvatske, Naše teme, 3-4/1990, 34, str. 435-448.

<sup>10</sup> Kako primjećuje David Farrell dvokružni izborni sustav je idealni kompromis između jednokružnog većinskog sustava i razmjernog sustava jer je „još uvijek jednostavan da ga razumije prosječan birač, koji proizvodi snažne i stabilne vlade, još uvijek je pojedinačni MP (član Parlamenta) koji predstavlja jednu izbornu jedinicu i, dodatno, gdje taj MP uživa potporu većine njegovih ili njezinih birača“. D. FARELL, *Comparing Electoral Systems*, London, 1998., str. 39.

<sup>11</sup> SARTORI, op.cit. (bilj. 8), str. 63.

<sup>12</sup> Ibid, str. 63-64.

u kojima će stranke dogovarati koja će podržati čijeg kandidata u određenoj izbornoj jedinici, uz istovremeno povlačenje vlastitog kandidata.

Zakon o izboru i opozivu odbornika i zastupnika<sup>13</sup> koji je usvojen 15. veljače 1990. godine propisao je većinski izborni sustav u dva izborna kruga s apsolutnom većinom u prvom i relativnom većinom u drugom krugu. Svaki je birač imao samo jedan glas za svako od saborskih vijeća. Riječ je o osobnom glasovanju kao obliku pojedinačnog glasovanja u kojem je birač imao pravo dati glas jednom od kandidata u pripadajućoj izbornoj jedinici. Većinsko pravilo odlučivanja s dva izborna kruga podrazumijevalo je pobjedu u prvom izbornom krugu isključivo onog kandidata za kojeg se odluči apsolutna većina birača koji su glasovali u izbornoj jedinici, i to ne manja od jedne trećine ukupno upisanih birača u izbornoj jedinici. Ako na ovaj način nitko ne bi osvojio mandat, u drugi su krug ulazili svi kandidati s najmanje 7% osvojenih glasova u prvom krugu kao izbornim pragom. Za pobjedu u drugom krugu bila je potrebna samo obična, tj. relativna većina glasova. U drugom su krugu morala sudjelovati najmanje dva kandidata, bez obzira na uvjet dosegnutog praga iz prvog kruga.

Na izborima 1990. godine sučelila su se dva glavna politička bloka, s jedne strane bio je desni blok, Hrvatska demokratska zajednica (HDZ), a s druge lijevi blok predvođen Savezom komunista Hrvatske – Strankom demokratskih promjena (SKH-SDP). Od drugih stranaka koje su sudjelovale u izborima, a imale su značajniju ulogu mogu se istaknuti Koalicija narodnog sporazuma (KNS) i Srpska demokratska stranka (SDS)<sup>14</sup>.

Izborni sustav apsolutne većine proizveo je praktički dvostranački sustav. Bipolarizacija političke scene bila je vrlo izražena s obzirom da je HDZ kao najjača stranka osvojio je 68,8 posto mandata u Društveno – političkom vijeću Sabora, a zajedno sa SKH-SDP-om osvojili su 93,8 posto mandata.<sup>15</sup>

Iako je glavni cilj većinskih izbora sastavljanje stabilne jednostranačke vlade, u Hrvatskoj se to nije dogodilo. Nakon izbora HDZ je imao saborsku većinu i sastavio jednostranačku Vladu na koju je izrazito utjecao i predsjednik Republike Franjo Tuđman koji je birao sve mandatare Vlade i ministre u ključnim resorima. Takva Vlada ubrzo je postala nestabilna s čestim resornim promjenama. Razloga je mnogo. Glavni politički programa HDZ-a bio je rušenje komunističkog režima, dok je politika koja se odnosila na samo funkcioniranje države bila zanemarena. Također, HDZ u trenutku dolaska na vlast nije imao dovoljno kompetentnog kadra pa su u Vladu uključivani i mnogi nestranački stručnjaci, a najveći nedostatak bio je manjak upravljačke strukture u stranci.<sup>16</sup> U samo četrnaest mjeseci izmijenile su se dvije HDZ-ove Vlade. S obzirom na oružani sukob i potrebu organizacije i vođenja obrambenog rata, predsjednik Tuđman je u kolovozu 1991. godine imenovao Vladu demokratskog jedinstva i Franju Gregurića kao predsjednika Vlade. Dotadašnja jednostranačka Vlada preoblikovana je u vladu nacionalnog jedinstva. Nije se radilo o koalicijskoj vladi jer nije proizlazila iz odnosa već suglasnosti parlamentarnih stranaka. Kako je predsjednik Republike provodio promjene u Vladi bez dogovora s ostalim političkim strankama stranke su počele postepeno napuštati Vladu pa je ona do novih izbora 1992. godine postala jednostranačka.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Zakon o izboru i opozivu odbornika i zastupnika, NN 07/90.

<sup>14</sup> ZAKOŠEK, op. cit. (bilj. 5), str. 30-31.

<sup>15</sup> KASAPOVIĆ, op. cit. (bilj. 7), str. 16.

<sup>16</sup> Ibid, str. 19.

<sup>17</sup> Ibid.

### 3. Miješani većinsko - razmjerni izborni sustav u izborima za Zastupnički dom Sabora 1992. i 1995. godine

Prvi parlamentarni izbori u Hrvatskoj kao suverenoj i samostalnoj državi nakon raspada bivše SFRJ održani su u kolovozu 1992. godine, i to samo za Zastupnički dom. Proglašenjem Ustava 1990. godine Hrvatska je dobila bikameralni parlament te su Sabor činila dva doma - Zastupnički i Županijski dom. Istodobno s parlamentarnim izborima u kolovozu 1992. godine organizirani su i predsjednički izbori, dok su izbori za Županijski dom, kao i lokalni izbori, odgođeni do veljače 1993. godine zbog zakonskog utvrđivanja županija kao Ustavom određenih izbornih jedinica. Ovi su parlamentarni izbori, još uvijek ratne 1992. godine, donijeli cijeli niz izbornih noviteta u odnosu na pretkonstitutivne izbore za Sabor u travnju i svibnju 1990. godine. Novine su uvjetovane novim Ustavom i sukladnim promjenama u formiranju samog Sabora. Pravna osnova izbora za Zastupnički dom 1992. godine bio je Zakon o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske<sup>18</sup> donesen 9. travnja 1992. godine, samo četiri mjeseca prije izbora za Zastupnički dom.

Novim je izbornim zakonom uspostavljen i novi izborni sustav: kombinirani izborni model sa 64 jednomandatne izborne jedinice s načelom relativne većine u jednom krugu (od toga 4 izborne jedinice za pripadnike etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina) i 60 listovnih mandata na razini cijele države (državne liste). Ovim izbornim zakonom bili su izjednačeni većinsko i razmjerno načelo pa se u većinskim i razmjernim izborima stjecao jednak broj mandata.

Formalno se čini da je kombinirani većinsko - razmjerni izborni sustav predstavljao kompromis između vladajućeg HDZ-a i oporbe. Naime, HDZ je na izborima 1990. godine došao na vlast upravo zahvaljujući većinskom izbornom sustavu, a s druge strane oporbene su stranke zagovarale razmjerne izbore u jednoj izbornoj jedinici i s niskom prohibitivnom klauzulom od 2%.<sup>19</sup> Međutim, s obzirom da je HDZ bio zagovornik većinskog izbornog sustava i namjeravao provesti izbore po tom izbornom modelu, oporba je najavila sastavljanje koalicije. Kako je koalicija svih važnih oporbenih stranaka mogla ugroziti izbornu pobjedu HDZ-a u većinskim izborima, a u čistom razmjernom izbornom sustavu HDZ također ne bi mogao osvojiti većinu mandata, ta stranka je odustala od većinskog izbornog sustava i odlučila izbore provesti kombiniranim izbornim sustavom vodeći se svojim neposrednim političkim interesima<sup>20</sup>.

Miješani izborni sustav (u engleskoj terminologiji najčešće se naziva *'mixed - member system'*, što u hrvatskom nije preporučljivo doslovce prevoditi pa je možda najbolje opisno ga definirati kao miješani većinsko - razmjerni sustav) nastoji objediniti načela i većinskih i razmjernih izbornih sustava. S jedne strane, želi se osigurati parlamentarna većina koja može sastaviti stabilnu vladu što je i zadaća većinskih izbora, a s druge bi strane razmjerni izbori trebali omogućiti predstavljanje svih političkih struja u parlamentu.<sup>21</sup> Taj sustav, kako ističu njegovi pobornici, nastoji „kombinirati tradicionalni britanski ili američki način glasovanja za pojedinačne kandidate u jedno - mandatnim okruzima i tipični kontinentalno - europski izbor zakonodavaca putem razmjernog predstavništva sa stranačkih lista“.<sup>22</sup> Mješavina tih izbornih modela, koja je isprva promatrana kao neobična i proturječna, postati će prihvatljiva većem broju država posljednjih godina pa će tako pobornici tog modela ustvrditi da je većinski izborni sustav bio dominantan u 19. stoljeću, razmjerni izborni sustav u 20. stoljeću, a miješani izborni sustav bit će najprih-

<sup>18</sup> Zakon o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske, NN 22/92.

<sup>19</sup> NOHLEN, KASAPOVIĆ, op. cit. (bilj. 4), str. 106.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> M. KASAPOVIĆ, Segmentirani ili „rovovski“ izborni modeli, Politička misao, 01/1995, 32, str. 200.

<sup>22</sup> M. S. SHUGART, M. P. WATTENBERG, *Mixed - Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds*, Oxford, 2005., str. 21.

atljiviji u 21. stoljeću i to prvenstveno iz razloga što će nastojati spojiti najbolje od ta dva modela – neposrednu odgovornost članova izabranih u izbornim okruzima i razmjerno predstavništvo različitih stranačkih opcija.<sup>23</sup> Takav kompromisni model u različitim je varijantama prihvaćen, između ostalih, u Njemačkoj, Italiji, Rusiji, Novom Zelandu, Japanu, Mađarskoj, Albaniji te u Hrvatskoj 1992. godine.<sup>24</sup> Bitno obilježje kombiniranog izbornog modela jest sustav glasovanja s dva glasa prema kojem birač jednim glasom glasuje za kandidata u svojoj izornoj jedinici, a drugim glasom za izbornu listu u višemandatnoj izornoj jedinici.<sup>25</sup> Načelno se prvi glas mogao dodijeliti kandidatu stranke koja nije isto- vjetna stranci za čiju državnu listu birač glasuje, ili nije niti predložila nacionalnu listu.

Hrvatska je 1992. godine prihvatila rješenje koje upravo odgovara „prototipu“ miješanog većinsko – razmjernog sustava, a prema kojem se polovica mjesta u zakono- davnom tijelu bira u jednomandatnim okruzima, a druga polovica se bira putem stranačkih lista prema načelu razmjernog predstavništva.<sup>26</sup>

Većinski segment izbora (čl. 23.) uključivao je 64 jednomandatne izborne jedinice pri čemu je Republika Hrvatska bila podijeljena na 60 izbornih jedinica (u preostale 4 izborne jedinice glasovali su isključivo pripadnici etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina) u kojima se birao po jedan kandidat i njegov zamjenik. Prema Zakonu<sup>27</sup> izborne jedinice su trebale imati približno isti broj birača na koji se bira jedan zastupnik. Prosječna veličina izborne jedinice bila je oko 60.000 birača, međutim odstupanja su bila velika. Najveća izborna jedinica bio je Split 2 sa 109.697 birača, a najmanja Valpovo sa 30.872 birača pa je glas birača iz Splita bio 3,5 puta manje vrijedan od glasa birača iz Valpova.<sup>28</sup> Razlog tome je nepropisivanje zakonske granice odstupanja, ali i namjerno prekranje izbornih jedinica kako bi vladajuća stranka postigla bolji izborni uspjeh. Bez obzira je li na izborima sudjelovao jedan ili više kandidata, za zastupnika je bio izabran kandidat koji je dobio najveći broj glasova birača koji su glasovali. Jedino u slučaju istog broja glasova za dva ili više kandidata izbori su se trebali ponoviti u novom krugu (čl. 23. st. 4.).

U razmjernom je segmentu cijela zemlja bila jedna izborna jedinica u kojoj se biralo 60 listovnih mandata, a svi birači koji su pristupili glasovanju birali su sve zastupnike na temelju državnih lista (čl. 24.). Kao jedan od elemenata razmjernog izbornog sustava predviđen je bio i zakonski izborni prag od 3% danih glasova. Izborni prag ili prohibitivna klauzula je najmanji postotak glasova koji lista mora ostvariti da bi imala pravo sudjelovati u diobi mandata.<sup>29</sup> Koristi se da bi se spriječilo sudjelovanje prevelikog broja malih strana- ka u parlamentu koje bi mogle dovesti do nestabilnosti u parlamentu i nemogućnosti oblikovanja stabilne koalicijske vlade. Što je klauzula viša, to je broj parlamentarnih strana- ka manji. S druge strane, protivnici prohibitivne klauzule smatraju da ona onemogućava utjecaj malih stranaka i time sprječava nastanaka novih stranaka. Međutim, postavlja se pitanje opravdanosti prohibitivne klauzule u kombiniranom izbornom sustavu<sup>30</sup>. Naime, cilj te klauzule u razmjernim izborima je reducirati preveliki broj stranaka u parlamentu, a upravo tu ulogu imaju većinski izbori u kombiniranom izbornom sustavu. Na taj način u ovom izbornom sustavu postojao je dvostruki mehanizam pomoću kojeg je smanjen broj stranaka u parlamentu pa je nakon izbora u Sabor ušlo samo sedam stranaka.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> SHUGART, WATTENBERG, op.cit. (bilj. 22), str. 1-3.

<sup>25</sup> M. KASAPOVIĆ, *Demokratska konsolidacija i izborna politika u Hrvatskoj 1990.-2000.*, u: M. KASAPOVIĆ (ed.), *Hrvatska politika 1990.-2000.: izbori, stranke i parlament u Hrvatskoj*, Zagreb, 2001., str. 31.

<sup>26</sup> SHUGART, WATTENBERG, op.cit. (bilj. 22), str. 9.

<sup>27</sup> Zakon o izbornim jedinicama za Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske, NN 33/92.

<sup>28</sup> S. VRCAN, *Izbori 1995. i 1997., Od vladavine uz isfabricirani pristanak većine ka vladavini bez pristanka većine*, Pakiranje vlasti, Zagreb, 1999., str. 62.

<sup>29</sup> B. SMERDEL, S. SOKOL, *Ustavno pravo*, Zagreb, 2006., str. 248.

<sup>30</sup> KASAPOVIĆ, op. cit. (bilj. 21), str. 203.

Nakon izbora bio je uspostavljen stranački sustav s predominantnom strankom, HDZ-om koji je osvojio 44,7% glasova i time osigurao gotovo dvotrećinsku većinu mandata u Zastupničkom domu.<sup>31</sup> Druga stranka po snazi bio je HSLŠ, ali s osvojenih samo 17,7% glasova i 14 mandata. Ostale stranke, uključujući i SDP koji je osvojio iznimno mali postotak glasova (5%) ušle su u Sabor sa 2 do 5 mandata, zahvaljujući razmjernim izborima. U većinskom segmentu izbora HDZ je osvojio nadmoćnih 90% svih izravnih mandata. Osim HDZ-a izravne su mandate osvojili još samo HSLŠ (1) i IDS (4). Iz tih je rezultata proizlazilo da stranke opozicije, osim regionalnog IDS-a koji ima stabilno biračko tijelo, ne mogu konkurirati HDZ-u u većinskim izborima. Izbori 1992. godine provedeni prema miješanom većinsko – razmjernom sustavu potvrdili su neke teorijske postavke o učincima toga sustava. Naime, pokazalo se da HDZ kao stranka koja ima ravnomjerno raspoređenu potporu u državi može naročito profitirati od jednomandatnih okruga i pobijediti u ogromnoj većini, bez obzira na tek relativnu većinu glasova biračkog tijela, kao što može profitirati jedna snažna regionalna stranka kao IDS. S druge strane, razmjerni dio izbornog sustava omogućio je (što vjerojatno nije bila namjera vladajuće stranke) da SDP preživi kao parlamentarna stranka, što je, kako ukazuje jedna analitičarka, „jasan indikator važnosti konstrukcije izbornih sustava u oblikovanju stranačkih sustava u državama koje su na putu demokratizacije“.<sup>32</sup>

Rezultati izbori omogućili su formiranje jednostranačke vlade HDZ-a. Iako je ovlast predlaganja ministara u Vladi imao predsjednik Vlade, zapravo je predsjednik Tuđman bio taj koji je imao odlučujući utjecaj na sastavljanje Vlade. Zbog toga je i dolazilo do čestih promjena u sastavu Vlade, bilo da se radi o ministrima ili o predsjedniku Vlade. U razdoblju 1992.-1995., odnosno do novih prijevremenih izbora, izmijenile su se dvije HDZ-ove Vlade, sa Hrvojem Šarinićem, a zatim i Nikicom Valentićem kao predsjednikom Vlade.

Izbori za Zastupnički dom Sabora u listopadu 1995. godine bili su, po svom karakteru, prijevremeni, jer se dotadašnji saziv tog doma samoraspustio u rujnu te godine. Odlukom parlamentarne većine mandat tog doma bio je skraćen iako za to nisu postojali razlozi kao 1992. godine. Nakon vojnih pobjeda u akciji „Oluja“ u ljeto 1995. godine HDZ je odlučio iskoristiti povoljnu situaciju i raspisani su prijevremeni parlamentarni izbori.

Pravni je temelj tih izbora bio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske<sup>33</sup> koji je prethodni saziv Zastupničkog doma donio po hitnom postupku 20. rujna 1995. godine. Novim zakonom zadržan je miješani većinsko – razmjerni izborni sustav, ali je promijenjen broj mandata koji su se raspodjeljivali u razmjernom i većinskom segmentu izbora. Prednost je dana razmjernom načelu pa je i broj parlamentarnih mjesta koja su proizlazila iz razmjernih izbora bio veći. Umjesto ranijeg odnosa (50% zastupnika relativnom većinom i 50% razmjernim sustavom), novom inačicom miješanog sustava oko 75% zastupnika (njih 80) se biralo razmjernim sustavom, a oko 25% (28 zastupnika) sustavom relativne većine u jednomandatnim okruzima. I tako mali udio relativne većine trebao je doprinijeti stabilnosti izvršne vlasti.

U razmjernom dijelu izbora promijenjena je odredba o izbornom pragu te je uvedena diferencirana prohibitivna klauzula. Umjesto jedinstvenog 3%-tnog izbornog praga, prema izmijenjenom zakonu državna lista jedne političke stranke ili nezavisna državna lista koja na izborima dobije manje od 5% glasova ne sudjeluje u diobi zastupničkih mjesta. Državna lista dviju političkih stranaka, odnosno koalicijska dvostranačka lista koja na izborima dobije manje od 8% glasova ne sudjeluje u diobi zastupničkih mjesta. Državna

<sup>31</sup> N. ZAKOŠEK, Struktura biračkog tijela i političke promjene u siječanjskim izborima 2000., u: KASAPOVIĆ (ed.), op. cit. (bilj. 25), str. 100.

<sup>32</sup> S. BIRCH, The Effects of Mixed Electoral Systems in Eastern Europe, paper prepared for presentation at the 30th Annual Conference of the University Association for Contemporary European Studies, Budapest 7-9 April, 2000, str. 3 i 4.

<sup>33</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske, NN 68/95.



lista tri ili više stranaka, odnosno koalicijska lista tri ili više stranaka koja na izborima dobije manje od 11% glasova ne sudjeluje u diobi zastupničkih mjesta. Povećanjem izbornog praga na 5% i uvođenjem visokog praga za koalicijske liste, HDZ je namjeravao spriječiti male stranke da koaliraju i tako postignu bolje izborne rezultate. Zbog toga su mnoge male stranke odlučile samostalno sudjelovati na izborima, međutim nisu uspjele prijeći izborni prag. Od njihovih palih glasova profitirao je upravo HDZ jer ti glasovi povoljno utječu na zajednički djelatelj kojim se dijeli ukupan broj glasova državne liste.

Najvažnija novina u novom izbornom zakonu bilo je uvođenje posebne izborne jedinice za birače koji nemaju prebivalište na području Republike Hrvatske, tj. dijasporu. Birači koji nisu imali prebivalište na području Republike Hrvatske birali su 12 zastupnika na temelju posebnih lista (prije je bilo propisano na temelju državnih lista) razmjernim pravilom odlučivanja.

Na izborima 1995. godine, bez obzira na visoku prohibitivnu klauzulu za koalicije, šest najjačih opozicijskih stranaka, HSLŠ, HSS, HNS, SDP, HND, i IDS, u većinskom segmentu istaknulo je zajedničku listu u većini izbornih jedinica. U razmjernom segmentu koalicija pet stranaka (HSS, HNS, IDS, HKDU i SBHS) je formirala Zajedničku listu. Međutim, dobro određen trenutak izbora i izborna reforma omogućili su nadmoćnu pobjedu HDZ-a. Sve opozicijske stranke zajedno osvojile su 38,8% glasova, a HDZ je sam osvojio 45,2% glasova. Osim 42 listovna i 21 izravni mandat, HDZ je osvojio i svih 12 mandata dijaspore. Još samo tri stranke osvojile su dovoljno mandata da bi ih se moglo svrstati u srednje jake stranke (HSLŠ 12 te SDP i HSS po 10 mandata). Najviše su profitirali HSS i SDP jer su u odnosu na izbore 1992. godine utrostručili (HSS), odnosno udvostručili (SDP) broj mandata u parlamentu. Sve ostale stranke nisu ostvarile dovoljan broj mandata da bi mogle očekivati značajniji politički utjecaj. Rezultati izbora pokazali su da su opozicijske stranke ipak trebale sastaviti veliku koaliciju, jer je to bio jedini način na koji su se mogle suprotstaviti HDZ-ovu političkom monopolu. Uostalom, u rezultatima izbora pokazalo se da HDZ kao relativno najjača stranka ima najviše koristi od većinskog segmenta miješanog izbornog sustava i da upravo zahvaljujući njemu (uz mandate iz dijaspore) može osigurati parlamentarnu većinu. Miješani većinsko – razmjerni izborni sustav, čak i u varijanti sa smanjenim udjelom većinskog dijela, omogućio je formiranje jednostranačke HDZ-ove vlade što pokazuje da taj miješani sustav, bez obzira na to što se ističe da je on kompromis dvaju načela, u konačnom ipak pokazuje da većinski segment ima dovoljan značajniji utjecaj od razmjernog na formiranje vlade.

#### **4. Razmjerni izborni sustav – izbori za Hrvatski sabor 2000., 2003 i 2007. godine**

Sukladno prijašnjoj praksi, i izborima 2000. godine prethodila je izborna reforma pa je i četvrti izborni ciklus proveden prema novom izbornom zakonu. Međutim, prethodno je ipak održana stručna i politička rasprava o izbornom zakonu, odnosno izbornom sustavu prema kojem bi se izbori trebali provesti. U raspravi su se pojavila dva prijedloga zakona, jedan vladajućeg HDZ-a i drugi oporbeni. Kako je popularnost opozicije među biračima rasla, udružene oporbene stranke su se zalagale, suprotno od svojih prijašnjih prijedloga izbornih zakona, za primjenu segmentiranog izbornog modela iz 1992. godine prema kojem bi se polovica mandata birala većinskim izborima, a polovica razmjernim. Namjera im je bila istaknuti u većinskom segmentu zajedničku listu i na taj način ostvariti većinu mandata. HDZ je upravo zbog toga odlučio usvojiti sasvim novi izborni sustav koji mu je trebao povećati izgleda za pobjedu.

Prihvatanje razmjernog izbornog sustava s izborom 140 zastupnika u 10 izbornih jedinica bio je rezultat kompromisa i konsenzusa relevantnih političkih stranaka (vladajuće

i opozicijskih) 1999. godine, a na temelju prijedloga koji je podnijela stručna radna skupina.

Radna skupina za izradu okvirnog prijedloga i temeljnih instituta izbornog zakonodavstva Republike Hrvatske<sup>34</sup> izradila je svoj prijedlog u ožujku 1999. godine, a on je poslužio kao temeljni predložak za izradu novoga Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski državni sabor.<sup>35</sup> Radna skupina se u izboru izbornog sustava rukovodila dvama temeljnim načelima:

1) načelom pravednog političkog predstavljanja svih dijelova biračkog tijela, što „podrazumijeva i pravednu parlamentarnu zastupljenost političkih stranaka koje izražavaju njihove interese i vrijednosti“, a to načelo „može se ostvariti samo pomoću razmjernoga izbornog sustava...jer (on) isključuje veliku nadpredstavljenost i podpredstavljenost izbornih aktera“ te

2) načelom učinkovitosti političke vlasti, koje bi trebalo „spriječiti nastanak atomizirana i polarizirana mnogostranačkog sustava u parlamentu, koji ugrožava donošenje i primjenu političkih odluka, potiče snažne ideološke polarizacije i fundamentalizira sukobe i u parlamentu i u društvu, te destabilizira cjelokupni politički poredak.“

Imajući u vidu ta dva načela radna skupina je predložila:

- razmjerni izborni sustav
- deset izbornih jedinica u kojima bi se birao jednaki broj zastupnika, a najmanje po deset
  - jednakost izbornih jedinica (s maksimalnim odstupanjem broja birača između izbornih jedinica od +/- 5%)
  - zakonski izborni prag od 5% na razini svake izborne jedinice te dodatnu zakonsku prohibitivnu klauzulu za izborne koalicije od 8%
  - pretvaranje glasova u mandate na razini svake izborne jedinice prema D'Hondtovoj metodi.<sup>36</sup>

Preporuke radne skupine gotovo su u cijelosti ugrađene u novi zakon, osim što je povećan broj zastupnika koji se biraju u svakoj izornoj jedinici na 14, a nije prihvaćena dodatna zakonska prohibitivna klauzula za izborne koalicije od 8%.

Osnovni cilj postojanja 10 izbornih jedinica bio je regionalizacija politike, trebalo je birati lokalne političare koji bi zastupali interese svoje regije. S obzirom da su stranke na svojim listama isticale i kandidate koji nisu dolazili iz izborne jedinice u kojoj su birani taj cilj nije bio u potpunosti ispunjen. Po prvi puta u izbornom zakonu pojavljuje se kriterij dopuštenog odstupanja od +/-5% u broju birača koji biraju u pojedinoj izornoj jedinici, a pri određivanju izborne jedinice mora se voditi računa o zakonom utvrđenim područjima županija, općina i gradova (čl. 39.). Zakon o izbornim jedinicama za Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora<sup>37</sup> odredio je područja aktualnih deset velikih izbornih jedinica na teritoriju Republike Hrvatske u kojima se bira po četrnaest zastupnika, zatim jednu izbornu jedinicu za hrvatske državljane koji imaju prebivalište izvan Republike Hrvatske u kojoj se metodom nefiksne kvote bira do četrnaest zastupnika (11. izborna jedinica)<sup>38</sup>

<sup>34</sup> Tu su radnu skupinu činili profesori Smiljko Sokol, Branko Smerdel, Mirjana Kasapović, Ivan Grdešić i Mario Jelušić.

<sup>35</sup> Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski državni sabor, NN 116/99.

<sup>36</sup> Radna skupina za izradu okvirnog prijedloga i temeljnih instituta izbornog zakonodavstva Republike Hrvatske, Temeljna načela i instituti zakona za izbor zastupnika u Hrvatski državni sabor – prijedlog, Zagreb, 1999.

<sup>37</sup> Zakon o izbornim jedinicama za Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora, NN 116/99.

<sup>38</sup> Novim izbornim zakonom promijenjeno je i izorno pravo dijaspore. Birači koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj biraju zastupnike na temelju lista s po 14 kandidata u posebnoj izornoj jedinici (čl. 43.). Međutim, broj predstavnika dijaspore ovim zakonom određivao se na temelju tzv. nefiksne kvote, što znači da broj izabranih zastupnika ovisi o broju birača koji sudjeluju na izborima izvan zemlje pa se ne može unaprijed odrediti. Tom se odredbom omogućuje da glas birača dijaspore vrijedi jednako kao i glas birača u zemlji. Broj zastupnika koji će biti izabrani s posebne liste određuje se u posebnom postupku (čl. 44.). Najprije se ukupan broj danih

te jednu izbornu jedinicu koju čini cjelokupno područje Republike Hrvatske za pripadnike nacionalnih manjina. Međutim, od kriterija  $\pm 5\%$  u pojedinim se izbornim jedinicama ipak odstupilo. Tako se broj birača kretao od 333.735 u 4. izornoj jedinici do 391.959 u 10. izornoj jedinici.<sup>39</sup> U odnosu na izborni zakon iz 1995. godine zadržana je d'Hondtova metoda preračunavanja glasova u mandate.

Ne može se prigovoriti znanstvenom utemeljenju prijedloga Radne skupine, a pogotovo treba imati u vidu činjenicu da je na temelju tog prijedloga doista usvojen zakon koji je postao „jamstvo trajnosti i stabilnosti izbornog sustava“, baš kao što je to tražila Radna skupina. Tri provedena izbora (2000., 2003. i 2007.) prema istom izbornom sustavu doista se može smatrati značajnim doprinosom stabilnosti i trajnosti izbornog sustava.

Kako su tri sukcesivna izbora provedena po istim izbornim pravilima može se s puno više sigurnosti govoriti o učincima izbornog sustava na stranački sustav i oblikovanje vlade.<sup>40</sup> Protivno općenitom očekivanju, ali i dobro poznatim hipotezama ili postavkama da razmjerni izborni sustav doprinosi očuvanju višestranačkog sustava, to se na žalost nije obistinilo u Republici Hrvatskoj. Bit će potrebne mnoge politološke i sociološke analize koje će ustanoviti zbog čega sukcesivni parlamentarni izbori u Republici Hrvatskoj doprinose sve snažniji bipolarizaciji, odnosno dvostranačju.<sup>41</sup> Dokumentiramo to zapažanje sljedećom tabelom:

Tablica: Broj parlamentarnih mandata pojedinih stranaka u izborima za Hrvatski sabor<sup>42</sup>

Politička stranka	Izbori 2000.	% parlamentarnih mandata	Izbori 2003.	% parlamentarnih mandata	Izbori 2007.	% parlamentarnih mandata
HDZ	46	31,50	66	45,83	66	45,52
SDP	43	29,45	34	23,61	56	38,62
HSLŠ	25	17,12	2	1,39	2	1,38
HSS	16	10,96	9	6,25	6	4,14
HSP	4	2,74	8	5,56	1	0,69
IDS	4	2,74	4	2,77	3	2,07
HNS	2	1,37	10	6,94	7	4,82
LS	2	1,37	2	1,39		
PGS	2	1,37	1	0,70		
HKDU	1	0,69				
SBHS	1	0,69				
HSU			3	2,08	1	0,69
LIBRA			3	2,08		
DC			1	0,70		
HDSS			1	0,70		
HDSSB					3	2,07
Ukupno	146	100,00	144	100,00	145	100,00

važićih glasova u Hrvatskoj dijeli s brojem 140 koliko se zastupnika bira u svih deset izbornih jedinica. Zatim se ukupan broj palih važićih glasova u posebnoj izornoj jedinici dijeli s dobivenim rezultatom. Na taj način je utvrđen ukupan broj zastupnika koji su izabrani u posebnoj izornoj jedinici. Koliko će koja izborna lista dobiti zastupničkih mjesta određuje se d'Hondtovom metodom. Takvim postupkom na izborima 2000. godine u posebnoj izornoj jedinici je bilo izabrano 6 zastupnika, a svih 6 mandata je osvojio HDZ.

<sup>39</sup> V. CVRTILA, Izborna geografija kao aspekt izborne politike u Hrvatskoj, u: KASAPOVIĆ (ed.), op. cit. (bilj. 25), str. 58.

<sup>40</sup> Nekoliko sljedećih odlomaka preuzeti su iz: R. PODOLNJAK, Hrvatsko izorno zakonodavstvo: moguće i nužne promjene, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 02/2008, 45, str. 328 i dalje.

<sup>41</sup> Neke uzroke dvostranačja među prvima iznosi Smiljko Sokol, vidi: 'Stranke u raljama dvostranačja', Jutarnji list, 12.1.2008., str. 16-17.

<sup>42</sup> Broj parlamentarnih mandata u izborima 2000. godine odnosi se na izbore za Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora. Izostavljeni su zastupnici nacionalnih manjina u sva tri izbora. Postotak parlamentarnih mandata odgovara istovremeno omjeru udjela svake stranke u Hrvatskom saboru, koji omjer se koristi pri izračunu efektivnog broja parlamentarnih stranaka (tako, primjerice, 31,5% parlamentarnih mandata odgovara omjeru od 0.315 što je udjel stranke u HS).

Iz prethodne tabele je razvidno i na prvi pogled da je postotno učešće parlamentarnih mandata dviju najjačih stranaka sve veće nakon svakih parlamentarnih izbora. HDZ i SDP imali su zajedno 89 mandata (oko 61%) nakon izbora 2000. godine, 100 mandata (blizu 70%) nakon izbora 2003. godine te 122 mandata (više od 84%) nakon izbora 2007. godine. Očigledna je tendencija prema dvostranačju u podjeli parlamentarnih mandata, što je suprotno logici razmjernog izbornog sustava.

Pritom se možemo poslužiti i klasičnim izračunom efektivnog broja parlamentarnih stranaka, koja je danas najkorištenija metoda<sup>43</sup>, a temelji se na sljedećoj formuli:  $N_s = 1 / \sum (P_s)^2$ , u kojoj je  $N_s$  efektivni broj parlamentarnih stranaka, a  $P_s$  omjer broja mandata svake stranke u odnosu na ukupni broj mandata. Efektivni broj parlamentarnih stranaka se računa na način da izračunamo omjer parlamentarnih mandata svake stranke, izračunamo drugu potenciju tih vrijednosti, zbrojimo sve tako dobivene vrijednosti za pojedine stranke te na kraju podijelimo broju 1 sa zbrojem tih vrijednosti.<sup>44</sup> Prema navedenoj formuli efektivni broj parlamentarnih stranaka nakon izbora 2000. godine bio je  $N_s = 4,18^{45}$ , nakon izbora 2003. godine bio je  $N_s = 3,19^{46}$ , a nakon izbora 2007. godine  $N_s = 2,74^{47}$ .

Spomenimo usput, da je uvažena preporuka Radne skupine o dodatnoj zakonskoj prohibitivnoj klauzuli od 8% za stranačke koalicije, nakon parlamentarnih izbora 2007. godine koalicija HSS-HSLS imala bi nekoliko mandata manje, što bi još više potenciralo dvostranačje.

Imajući u vidu izračun efektivnog broja parlamentarnih stranaka koji značajno pada sa svakim parlamentarnim izborima postavlja se pitanje vrijednosti očuvanja razmjernog izbornog sustava sa stajališta pravedne raspodjele parlamentarnih mandata. Naime, procjene mnogih analitičara govore da bi „treće stranke“ mogle osvojiti još manje parlamentarnih mandata na narednim parlamentarnim izborima, pogotovo imajući u vidu 'progresivno' nestajanje poneke političke stranke s parlamentarne scene. Uostalom, ni sadašnji izborni sustav nije za cilj imao samo pravednu raspodjelu mandata, jer manje izborne jedinice (a ne Republika Hrvatska kao jedna izborna jedinica), kao i izborni prag od 5% (a stvarno je efektivni izborni prag bliži 6%), postaju čimbenici koji umanjuju 'pravednost' distribucije parlamentarnih mandata.

Kako je raspodjela parlamentarnih mandata u pojedinim izborima utjecala na oblikovanje Vlade?

U izborima 2000. nasuprot HDZ-a sastavljene su dvije oporbene koalicije prema formuli „dva plus četiri“: jedna je bila koalicija SDP-a i HSLS-a, a druga, nešto slabija, koalicija „četvorke“ koju su činili HSS, HNS, LS i IDS. Te dvije koalicije na izborima su nastupile s odvojenim izbornim listama, ali su sklopile dogovor o postizbornoj koaliciji u slučaju pobjede na izborima.

Rezultati četvrtih parlamentarnih izbora doveli su do političkih promjena i omogućili nestanak sustava s dominantnom strankom i doveli do demonopolizacije političkog života.<sup>48</sup>

<sup>43</sup> Vidi: A. LIJPHART, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford, 1994., str. 67-72.

<sup>44</sup> Formula prema: M. GALLAGHER, P. MITCHELL (ed.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, 2005., str. 598. (dodatak B – pokazatelji fragmentiranosti i nerazmjernosti).

<sup>45</sup> U izračunu efektivnog broja parlamentarnih stranaka za izbore 2000. godine zbrojili smo parlamentarne mandate manjih stranaka (do 4 mandata) te smo njihovih 16 mandata računali kao jedinstvenu vrijednost (ostali).  $N_s = 1/0.099+0.087+0.029+0.012+0.012 = 1/0.239 = 4.184$ .

<sup>46</sup> U izračunu efektivnog broja parlamentarnih stranaka za izbore 2003. godine zbrojili smo parlamentarne mandate manjih stranaka (do 3 mandata) te smo njihovih 13 mandata računali kao jedinstvenu vrijednost (ostali).  $N_s = 1/0.2098+0.0557+0.0048+0.004+0.0031+0.0278+0.0.0081 = 1/0.3133 = 3.191$ .

<sup>47</sup> U izračunu efektivnog broja parlamentarnih stranaka za izbore 2007. godine zbrojili smo parlamentarne mandate manjih stranaka (do 3 mandata) te smo njihovih 10 mandata računali kao jedinstvenu vrijednost (ostali).  $N_s = 1/0.2072+0.1492+0.0023+0.0017+0.0047 = 1/0.3651 = 2.7389$ .

<sup>48</sup> ZAKOŠEK, op. cit. (bilj. 5), str. 60.

Po prvi puta u Hrvatskoj trebalo je formirati koalicijsku Vladu. Temelj za sastavljanje Vlade bili su predizborni koalicijski dogovori, a nakon izbora šest stranaka sastavilo je Koalicijski ugovor<sup>49</sup> kojim su bili utvrđeni međusobni odnosi koalicijskih partnera. Određena su bila tijela za donošenje odluka i razrješenje sporova, postupak glasovanja, raspodjela ministarskih mjesta, a u vezi čega je određeno da se mjesta u Vladi, odnosno ministri raspodjeljuju prema izbornim rezultatima pa je SDP-u trebalo pripasti 50%, HSLŠ-u 25% te HSS-u, HNS-u, LS-u i IDS-u zajedno 25% ministarskih resora. Razmjerni izborni sustav, u skladu s očekivanjima, rezultirao je izrazito višestranačkom koalicijskom Vladom, izvorno sa šest stranaka (koji broj je kasnije smanjen nakon izlaska IDS-a iz Vlade, a potom i HSLŠ-a).

Izbori 2003. godine doveli su do smjene vlasti. Rezultati izbora nisu slijedili dotadašnju logiku razmjernog sustava da upućuju na nužnost sastavljanja koalicijske vlade. Jedini koalicijski partner HDZ-a ostao je Demokratski centar (DC) sa osvojenim samo jednim mandatom u Saboru i te su dvije stranke sastavile manjinsku Vladu, koja je imala potporu većine u parlamentu, ali sve stranke koje su davale tu potporu nisu sudjelovale u Vladi. Neki autori navode da se ta Vlada može smatrati jednostranačkom Vladom s obzirom da je DC imao samo jedno ministarstvo, a i ta je stranka potekla od samog HDZ-a i predstavlja njegovu liberalniju varijantu.<sup>50</sup> Izlaskom DC-a iz Vlade i formalno je nastala jednostranačka HDZ-ova Vlada. Apsolutnu parlamentarnu većinu HDZ je ostvarivao zahvaljujući podršci troje zastupnika Hrvatske stranke umirovljenika (HSU), dvoje zastupnika HSLŠ-a, jednog zastupnika HDSSB-a i osam zastupnika nacionalnih manjina.

Izbori 2007. godine bili su svedeni na natjecanje za vlast dviju stranaka, SDP-a i HDZ-a. Ostale stranke nisu ni imale izgleda ostvariti značajnije izborne rezultate jer je trend jačanja ove dvije stranke nastavljen. HDZ je, zajedno s mandatima iz dijaspore, ostvario 66 mandata u Saboru. SDP je osvojio 56 mandata, koalicija HSS/HSLŠ/PGS 8 mandata, HNS 7 mandata, IDS i HDSSB po 3 mandata, a HSU i HSP po jedan mandat.

Za razliku od Vlade formirane nakon izbora 2003. godine, Vlada nakon izbora 2007. može se smatrati pravom koalicijskom vladom četiriju parlamentarnih stranaka (HDZ, HSS, HSLŠ i SDSS) koje zajedno u parlamentu raspolažu s minimalnom većinom od 77 mandata. U Saboru Vlada može računati na potporu još šestoro zastupnika, pet zastupnika nacionalnih manjina i jednog zastupnika HSU-a. Temelj koalicijske Vlade tvori opsežan koalicijski sporazum HDZ-a, HSS-a i HSLŠ-a, koji na 120 stranica zapravo predstavlja njen program.

Analizirajući izborne rezultate posljednjih dvaju parlamentarnih izbora može se uočiti nekoliko proturječja. Iako je HDZ na parlamentarnim izborima 2003. i 2007. ostvario jednaki rezultat (66 parlamentarnih mandata) ta je stranka nakon izbora 2003. formirala praktički jednostranačku vladu, dok je nakon izbora 2007. formirala stvarnu koalicijsku vladu. To će govoriti u prilog postavke da razmjerni izbori potiču stvaranje koalicijskih vlada. Međutim, na drugoj strani, izbori 2007. nastavili su trend prema dvostranačju, a to će ubuduće značiti manju težinu 'trećih' stranaka pri sastavljanju koalicijske vlade. Te treće stranke postupno postaju, uz IDS, sve više regionalne stranke (HSS, HSLŠ, HNS), ali je upitno hoće li na taj opstati u svojim stranačkim utvrdama.

Važno nam je naglasiti da je, pogotovo nakon izbora 2007. godine, došlo do sukoba između dva načela na kojima je inzistirala Radna skupina. Naime, razmjerni izborni sustav kakav primjenjujemo u postojećim okolnostima sve manje doprinosi učinkovitosti političke vlasti. Stranka koja je dobila više od 45% parlamentarnih mandata ima velikih problema pri sastavljanju vlade koja će uživati stabilnu parlamentarnu većinu. S jedne strane, problem predstavlja nekoliko manjih stranaka s vrlo velikim političkim i financijskim zahtje-

<sup>49</sup> M. KASAPOVIĆ, Coalition Governments in Croatia: First Experience 2000-2003, Croatian Political Science Review, 05/2003, 40, str. 58.

<sup>50</sup> Ibid, str. 56.

vima<sup>51</sup>, a s druge je činjenica da bilo koja vlada koja će se formirati u Hrvatskom saboru ovisi o potpori većine zastupnika nacionalnih manjina.

Mislimo da Radnoj skupini nije bilo ni na kraj pameti da će primjenom izbornih pravila koje je predložila parlamentarna većina ovisiti o tome kome će se prikloniti većina zastupnika nacionalnih manjina, koji su izabrani prvenstveno radi zaštite položaja i interesa pripadnika nacionalnih manjina, a ne da se priklanjaju jednoj ili drugoj političkoj opciji i to kao nužan čimbenik već pri glasovanju o povjerenju vladi. Nakon izbora 2007. godine očito je da osam zastupnika nacionalnih manjina ima izvanredno veliku ulogu pri formiranju vlade pa tako potpis potpore jednog manjinskog zastupnika koji je dobio nešto više od 300 glasova kandidatu za mandatara postaje prvorazredan politički događaj.<sup>52</sup> Smatramo da proces formiranja vlade na temelju postojeće parlamentarne većine, ne bi trebao ovisiti o zastupnicima nacionalnih manjina i da oni budu svojevrsni 'arbitri' pri sastavljanju vladine većine. Uostalom, neki među njima politički su mudro zaključili da bi bilo najbolje da zastupnici nacionalnih manjina podrže onu vladu koja će bez njihove potpore osigurati parlamentarnu većinu. No, čini se da je to sve manje moguće. Zahtjevi manjinskih zastupnika u smislu traženja dvostrukog prava glasa, sudjelovanja u Vladi, zahtijevanja posebne izborne jedinice za pripadnike nacionalne manjine koja sada bira zastupnika s još nekim drugim manjinama, mogućih ustavnih promjena itd. imaju veliku političku težinu u postupku formiranja hrvatske vlade.

Izražavamo bojazan da će nakon narednih parlamentarnih izbora biti još izrazitija bipolarizacija parlamentarnih mandata dviju najjačih stranaka i da bi osam 'fiksni' mandata nacionalnih manjina mogli imati presudnu ulogu u formiranju parlamentarne većine, a izbori za zastupnike nacionalnih manjina mogli bi se pretvoriti u 'prerušene' i 'prikrivene' izbore najjačih stranačkih opcija. To nikako ne bi bilo dobro rješenje. 'Politizacija' izbora zastupnika nacionalnih manjina i njihovo svrstavanje iza određenih ideoloških opcija nije dobro rješenje niti za pripadnike nacionalnih manjina, a niti za stabilnost hrvatske Vlade. Jednako tako smatramo kako ne bi bilo dobro uskratiti pripadnicima nacionalnih manjina njihovo 'stečeno pravo' izbora 'njihovih' zastupnika.

## 5. Zaključak: prijedlozi promjene izbornog sustava

Iako je mišljenje nekih stručnjaka da je trenutni izborni model dobar, nakon svakih izbora javljaju se nove ideje za izbornu reformu pa postoje različiti prijedlozi reforme sadašnjeg izbornog sustava. Polazeći od pretpostavke daljnje bipolarizacije Hrvatskog sabora, u smislu sve veće zastupljenosti dviju najjačih stranaka i smanjenog učešća 'trećih' stranaka te nepovoljnog gledanja na ulogu zastupnika nacionalnih manjina u procesu formiranja vlade, kakvo bismo rješenje mogli predložiti?

Nakon posljednjih parlamentarnih izbora bilo je prijedloga da se sadašnji sustav zamijeni njemačkim 'personaliziranim razmjernim sustavom'.<sup>53</sup> Premda se radi o vrlo dobrom izbornom sustavu on nije toliko različit od našeg sadašnjeg izbornog sustava (podjela države u više izbornih jedinica, izborni prag od 5%, drugi glas za stranačke liste kao temeljni glas pri utvrđivanju izbornih rezultata na načelu razmjernosti), a razlikuju se

<sup>51</sup> Vidi primjerice intervju Ivana Šibera, 'Velike stranke – taoci malih', Varaždinske vijesti, 05.12.2007., str. 3.

<sup>52</sup> U javnosti je već započela rasprava o tome „je li legitimno da je predstavniku manjinske stranke dovoljno nekoliko stotina glasova da utječe na vlast jednako kao i predstavnik druge stranke kojemu treba nekoliko desetaka tisuća glasova“. Analitičari su već izračunali da je osam zastupnika manjina dobilo nešto više od 46.000 glasova, dok je za jedno zastupničko mjesto u 11 izbornih jedinica trebalo oko 17.000 glasova. Vidi: 'Kako će manjine sačuvati prava i legitimitet', Jutarnji list, 22.12.2007.

<sup>53</sup> Takav prijedlog je iznio neposredno nakon parlamentarnih izbora Žarko Puhovski. Vidi: 'Jesmo li zapravo zemlja protestnih glasača', Jutarnji list, 01.12.2007., str. 38.

tek u tome što njemački sustav omogućuje i glasovanje za kandidate u jednomandatnim izbornim jedinicama, ali koje glasovanje nema bitnog utjecaja na ukupan rezultat (osim u slučaju prekomjernih mandata). Pri primjeni njemačkog izbornog sustava dvije velike hrvatske stranke (HDZ i SDP) polučile bi jednake rezultate temeljem 2. glasa birača kao što ih polučuju i u postojećem sustavu, a jedino bi 1. glas (glasovanje za kandidate u jednomandatnim jedinicama) mogao dovesti do nešto drukčijeg rezultata, ukoliko bi kandidati nekih manjih stranaka pobijedili u pojedinim izbornim jedinicama (stranačke utvrde ili regionalne stranke). Ne vjerujemo da bi to bitno utjecalo na konačan omjer parlamentarnih mandata u Hrvatskom saboru. Nedavno je i prof. Smiljko Sokol iznio svoj prijedlog moguće reforme izbornog sustava prema kojoj bi se uveo mješoviti izborni sustav prema kojem bi se 100 zastupnika biralo razmjernim izbornim sustavom tako da cijela Hrvatska bude jedna izborna jedinica, a ostalih 40 zastupnika biralo bi se tako da se Hrvatska podijeli na 40 izbornih jedinica, a u svakoj od njih bi se relativnom većinom birao jedan zastupnik.<sup>54</sup> To je, u biti, sustav koji je Hrvatska koristila u izborima za Zastupnički dom 1995. godine.

Jedan od autora (Martina Bali) smatra da je postojeći razmjerni izborni sustav dobar, ali bi ipak bile potrebne određene manje izmjene da se sustav učini pravednijim, odnosno da se omoguću još veća razmjernost između udjela u glasovima i mandata. D'Hondtova metoda koja se upotrebljava u Republici Hrvatskoj ionako nagrađuje najjaču listu u izbornoj jedinici. Kako se prema postojećem izbornom zakonu u pojedinoj izbornoj jedinici bira 14 zastupnika, što onemogućuje značajniju razmjernost između glasova birača i parlamentarnih mandata te bi izborne jedinice trebale biti veće kako bi se povećao učinak razmjernosti i kako bi se političke opcije koje postoje u narodu što vjernije odrazile u parlamentu, a to bi posljedično ojačalo i parlamentarnu snagu 'trećih' stranaka i smanjilo tendenciju prema dvostranačju.

Najveća podudarnost, razmjernost između udjela u glasovima i mandata postigla bi se kad bi se svi mandati raspodjeljivali u samo jednoj izbornoj jedinici, kada bi cijela država bila jedna izborna jedinica, odnosno u čistom razmjernom sustavu. U tom slučaju došlo bi do okrupnjavanja razmrvljene političke scene, no istovremeno male regionalne stranke koje na najbolji način zastupaju interese svojih birača ne bi mogle participirati u vlasti na državnoj razini, jer ne bi osvojile potreban broj mandata s obzirom na prohibitivnu klauzulu od 5%. Upravo iz tog razloga bi samo trebalo smanjiti broj izbornih jedinica i povećati broj zastupnika koji bi se u njima birali. Tako bi se Republika Hrvatska mogla podijeliti, primjerice na pet izbornih jedinica, poštujući regionalno načelo, a u njima bi se biralo 25 zastupnika, uz zadržavanje postojeće prohibitivne klauzule. Na taj način bio bi ostvaren kompromis prema kojem bi i male regionalne stranke imale šanse za ulazak u parlament, a s druge bi strane bila omogućena dovoljna razmjernost između udjela u glasovima i mandata. Promjena izbornih pravila u tom smjeru vjerojatno ne bi mnogo utjecala na izborne rezultate jer stranke već imaju svoje utvrde u određenim područjima i u trenutnoj situaciji moguće su gotovo neznatne promjene u postotku osvojenih glasova. Dvije najjače stranke, HDZ i SDP bore se za vlast i mogu računati na otprilike jednak postotak (30%) osvojenih glasova. Eventualnim povećanjem izbornih jedinica dobili bi se izborni rezultati koji bi točnije i pravednije izražavali pravu volju birača te se ne bi događalo da jedna stranka s manje osvojenih glasova postigne veći broj mandata u parlamentu zahvaljujući prelijevanju glasova onih koji su pali ispod izbornog praga u svakoj izbornoj jedinici. Ostale stranke koje su trenutno prisutne na političkoj sceni dobivaju manje od 10% glasova te im razmjerni izborni sustav omogućuje opstanak u parlamentu.

Takav razmjerni izborni sustav gotovo sigurno dovodi do stvaranja koalicijske vlade. U raspodjeli mandata sudjeluje veći broj stranaka nego bi to bilo u većinskom izbornom sustavu, ali nijedna stranka ne može osvojiti dovoljan broj mandata u parlamentu koji bi

<sup>54</sup> Smiljko Sokol, 'Stranke u raljama dvostranačja', Jutarnji list, 12.01.2008.

joj omogućili da sama sastavi vladu. I u Republici Hrvatskoj, kao i u većini demokratskih zemalja postoji tendencija da se na vlasti izmjenjuju dvije najjače stranke, a za to im je potrebna podrška manjih stranaka. Upravo kod sastavljanja vlade dolaze do velikog utjecaja stranaka koje su osvojile mali broj mandata jer su potrebne za stvaranje vladajuće većine u parlamentu. S jedne je strane utjecaj manjih stranaka velik problem, jer je nesrazmjeran broju osvojenih mandata i omogućuje im iznimno povoljnu poziciju u pregovorima budući da su nužne za sastavljanje koalicijske vlade. Međutim, s druge strane, zahvaljujući tim strankama onemogućeno je zadržavanje vlasti u rukama samo jedne stranke koja bi na taj način mogla stvoriti autoritarni tip vlade. Male su stranke neophodne kod formiranja koalicijske vlade, mada bi se moglo dogoditi da u slučaju nerealnih i prevelikih zahtjeva manjih stranaka, vladu sastave dvije najjače stranke i na taj način iz participiranja u vladanju isključe male stranke.

Drugi autor ovog rada (R. Podolnjak) drži da u okviru postojećeg izbornog sustava ne treba tražiti rješenje. Naime, jedino rješenje koje bi u okviru postojećeg razmjernog sustava moglo djelovati u pravcu protivnom od sadašnje bipolarizacije u parlamentu bilo bi ono koje bi omogućilo veći broj zastupnika 'trećih' stranaka. To bi se moglo postići povećanjem broja zastupnika koji se biraju u jednoj izbornoj jedinici i smanjenjem izbornog praga. U najdrastičnijem obliku to bi bilo rješenje prema kojem bi čitava Republika Hrvatska bila jedna izborna jedinica (kao što je bio slučaj pri izborima za Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora 1992. i 1995. godine), a izborni prag svega 1%, kao što je primjerice u Nizozemskoj ili Izraelu. Prema tom izbornom sustavu dvije najveće stranke ne bi osvojile više od 70% mandata, a preostali dio bio bi raspoređen na brojne male stranke. No, iako bi taj sustav bio gotovo savršeno 'pravedan' u smislu raspodjele mandata s obzirom na raspodjelu glasova birača, on bi bio vrlo nepogodan sa stajališta formiranja stabilne vlade. U Hrvatskom saboru imali bi fragmentirani stranački sustav u kojem bi jedna velika stranka morala tražiti potporu niza manjih i vrlo malih (s jednim do dva zastupnika) stranaka, a to bi bilo još gore rješenje od sadašnjeg. Pitanje je bi li i neka blaža promjena u okviru sadašnjeg sustava (recimo, nekoliko velikih izbornih jedinica s 30-40 zastupnika i izbornim pragom od 3%) ispunila svrhu, kao što predlaže M. Bali, ali i neki drugi analitičari.<sup>55</sup>

Stoga bi trebalo promisliti i o uvođenju novog sustava i to dvokružnog većinskog sustava izbora zastupnika u jednomandatnim izbornim jedinicama. Dvokružni većinski sustav, baš kao i jednokružni, tendira smanjenom broju stranaka, ali ta tendencija nije tako izrazita, jer birači u 1. krugu mogu slobodno glasati za bilo koju stranku, a to doprinosi njihovom održanju kao potencijalnih partnera u 2. krugu, gdje i veća stranka može povući neke svoje kandidate u pojedinim izbornim jedinicama radi potpore neke manje stranke u svim ostalim izbornim jedinicama. Sustav stoga zadržava umjereno višestranački sustav, ali u bipolarnoj konfiguraciji.<sup>56</sup> No, kako je primijetio Sartori, dvokružni izborni sustav jako oštećuje protu-sistemske stranke (krajnja desnica ili lijeva), jer one jednostavno ne odgovaraju najvećem broju birača pa njihovi kandidati ne mogu računati na većinsku potporu u bilo kojoj izbornoj jedinici. Njegov je učinak da proizvodi 'fleksibilne' stranke, on kažnjava ideološku politiku i nagrađuje pragmatičnu politiku.

<sup>55</sup> Korekciju izbornog sustava u smislu smanjenja broja izbornih jedinica (iako bez naznaka o manjem izbornom pragu) spominjali su nakon izbora Josip Kregar i Žarko Puhovski. Vidi: 'Jesmo li zapravo zemlja protestnih glasača', Jutarnji list, 01.12.2007., str. 38.

<sup>56</sup> Evo kako Robert Elgie sumira političke posljedice francuskog izbornog sustava sa stajališta očuvanja višestranačkog sustava: „U Francuskoj je dvo-kružni sustav ohrabrio višestranačko natjecanje. Višestranačka logika je povezana s prvim izbornim krugom...S obzirom da se prvi krug ne računa...svaka politička grupa – a nitko više od najmanjih i najnovijih – može iskoristiti tu situaciju da se natječe i da bude uračunata i da čineći tako može utjecati na najveće grupe...Ukratko, manje stranke mogu smatrati da nemaju što izgubiti natječući se u prvom krugu. Nasuprot, mogu iz toga izvući korist, jer ako mogu zabilježiti dovoljno veliku potporu tada mogu osigurati da će biti nužne u procesu stvaranja saveza za drugi krug...". Vidi: ELGIE, FRANCE, Stacking the Deck, u: GALLAGHER, MITCHELL (ed.), op. cit. (bilj. 44), str. 123.



Imajući u vidu sve iznijete osobine dvokružnog izbornog sustava taj se sustav čini vrlo prihvatljivim s obzirom na postojeći hrvatski stranački sustav – dvije velike stranke i niz manjih stranaka. Dvokružni izborni sustav nije problematičan niti sa stajališta njegove prihvatljivosti za regionalne stranke, čiji su glasovi koncentrirani na užem teritorijalnom području. S obzirom da je nakon parlamentarnih izbora 2007. sve više 'regionalnih' stranaka u Hrvatskom saboru (u užem smislu IDS i HDSSB, a u širem i HSS i HNS) dvokružni izborni sustav bio bi prihvatljiv i tim strankama.

Široj javnosti predloženi izborni sustav bio bi prihvatljiv, jer ona u pravilu više podržava izborne sustave koji omogućuju izbor osoba, nego sustave u kojima se može glasovati samo za nositelje stranačkih lista, bez bilo kakva utjecaja na imena izabраниh zastupnika. Premda očekujemo da bi stranačke boje kandidata u izbornim jedinicama u pravilu bile najvažnije u opredjeljivanju biračkog tijela, stranke bi ipak morale posvetiti značajnu pozornost tome koga kandidiraju u određenoj izbornoj jedinici. U onim izbornim jedinicama gdje će biti neizvjestan ishod izbora, osobnost kandidata mogla bi biti presudan čimbenik pri izboru. Pored toga, svaki izabrani zastupnik moći će se istovremeno promatrati i kao zastupnik koji 'zastupa' određenu teritorijalnu jedinicu u Hrvatskom saboru. S obzirom da bi sustav mogao biti prihvatljiv i najjačim strankama držimo da svi navedeni argumenti govore u prilog mogućeg konsenzusa u prilog dvokružnog većinskog izbornog sustava.

Ono što smatramo posebno značajnim jest velika vjerojatnost da bi uvođenje dvokružnog većinskog izbornog sustava omogućilo ostvarivanje stabilne vlade koja će imati dovoljnu parlamentarnu većinu, a da se pritom ne mora oslanjati na potporu nekoliko zastupnika nacionalnih manjina za svoj opstanak.

Iskustva Francuske, kao zemlje koja desetljećima prakticira taj izborni sustav, u velikoj mjeri potvrđuju da dvokružni većinski sustav zadržava umjereni višestranački sustav, kažnjava 'ekstremističke' stranke i stvara tipične učinke jednog većinskog sustava koji proizvodi stabilnu parlamentarnu većinu, a ona omogućuje formiranje stabilne vlade.<sup>57</sup>

## Summary

The paper analyses all electoral systems according to which Croatia has conducted its parliamentary elections in the period between 1990 and 2007, and the influence of each electoral system on the party system and the formation of government in Croatia. One of the most important particularities of Croatian elections have been frequent changes of electoral laws and electoral systems by which the elections have been conducted, and therefore it is hard to find a country which has changed so many different electoral systems in a relatively short period. In the first ten years of existence of Croatian democratic state all major electoral systems have been used: double ballot majority system, mixed plurality – proportional system, and finally proportional system since 1999. Analysing the formation of government based on different electoral systems the authors offer different answers as to the best possible electoral system – one of them arguing for a more proportionate system (election of more representatives in each electoral unit, smaller prohibitive clause) which could lead to a more representative parliament with coalition governments, the other arguing for a double ballot majority system, which could reshape the Croatian party system in a bipolar mold, and help in forming a stable government.

*Key words: elections, electoral systems, party system, Croatian parliament, Croatian government*

<sup>57</sup> Opširnije u: Ibid, str. 119-136.