

Dr. sc. Mato Palić
Sveučilište J.J. Strossmayera
Pravni fakultet u Osijeku

UČINCI PRIMJENE RAZMJERNOG IZBORNOG SUSTAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

UDK: 342.8 (497.5)
Pregledni znanstveni rad
Primljeno: 10.10.2011.

Cilj ovoga rada je utvrditi i analizirati učinke primjene razmjernog izbornog sustava u Republici Hrvatskoj osobito u razdoblju od 2000. godine do danas. Osobitu pozornost autor posvećuje analizi učinaka koja se odnosi na izborne jedinice, D'Hondtovu formulu preračunavanja glasova, efektivni broj političkih stranaka, stupanj proporcionalnosti i izborni prag. Autor iznosi određene prijedloge za poboljšavanje elemenata postojećeg izbornog sustava de lege ferenda koje se odnose osobito na promjenu formule za preračunavanje glasova i uvođenje jedne izborne jedinice u Republici Hrvatskoj.

Ključne riječi: *razmjerni izborni sustav, izborna jedinica, izborni prag, preračunavanje glasova, efektivni broj političkih stranaka, proporcionalnost*

1. IZBORNI SUSTAVI

1.1. Općenito o izbornim sustavima

Izborni sustav je pravnim propisima (ustavom i izbornim zakonom) uređen skup društvenih odnosa koji nastaju pri izboru predstavničkih tijela i predsjednika republike.¹ Odluka o odabiru određene vrste izbornog sustava, pored odluke o sustavu vlasti, predstavlja jednu od najznačajnijih ustavnopravnih, institucionalnih i političkih odluka svake države. Suština izbornog sustava, neovisno o vrsti, je u određivanju mehanizma kojim se glasovi birača preračunavaju u mandate i formiranje stabilne izvršne vlasti. Naravno, predstavničko tijelo po svojoj strukturi bi trebalo, u najvećoj mogućoj mjeri, reflektirati volju birača izraženu na izborima. Teorija izbornih sustava poznaje različite tipologije koje u osnovi izborne sustave dijele na sustav većine, sustav razmjernog predstavnštva, mješoviti sustav i poluproporcionalni sustav.² Od naprijed navedenih tipova jedino je za mješoviti

¹ Smedel, Branko, Sokol, Smiljko, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2006. str. 235.

² O različitim podjelama izbornih sustava opširnije vidi u primjerice Norris, Pippa, *Choosing Electoral Systems*, International Political Science Review, Vol. 18, No. 3. 1997., Lijphart, Arend, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford: Oxford University Press, 1994., Lijphart A., Groffman, B., *Choosing a Political System*, Praeger, New York, 1984., Rae, D., *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven: Yale University Press, 1971., Blais, A., Massicote, L., *Electoral Systems*, In: Leduc, Niemi and Norris, 1996., Duverger, M., *Political*

sustav ispravno zaključiti kako ne predstavlja zasebnu vrstu kod koje postoji određena *differentia specifica*, nego predstavlja kombinaciju već postojećih većinski i razmjernih sustava. Svaki od naprijed navedih tipova ima prednosti i nedostatke i u literaturi se vrlo često prednosti jednih navode kao nedostaci drugih i *vice versa*. U pogledu rasprostranjenosti najzastupljeniji su razmjerni izborni sustavi u različitim varijantama, zatim slijede sustavi većine i mješoviti te poluproporcionalni sustavi. U poluproporcionalne sustave spada primjerice sustav pojedinačnog prenosivog glasa s preferencijalnim glasanjem kakav se primjenjuje primjerice u Irskoj već dugi niz godina. Razmjerni izborni sustav je povijesno gledano bio prvi put primijenjen u Belgiji 1899. godine.³ Nakon toga postupno se proširio na niz suvremenih demokratskih država.

1.2 Razmjerni izborni sustav u Republici Hrvatskoj

Razmjerni izborni sustav, ukoliko se analizira razdoblje od uspostave samostalne hrvatske države je parcijalno za određeni broj zastupnika u predstavničkom tijelu prvi put uveden 1992. godine donošenjem Zakona o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske prema kojem se 60 zastupnika u Sabor Republike Hrvatske biralo razmjernim izbornim sustavom uz primjenu D'Hondtove metode preračunavanja glasova. Područje cijele Republike Hrvatske je predstavljalo jednu izbornu jedinicu. Osim navedenoga, bio je propisan jedinstveni izborni prag u visini od 3 % glasova.⁴ Godine 1993. donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske razmjerni izborni sustav i D'Hondtova metoda preračunavanja glasova su uvedeni i na izborima za Županijski dom Sabora Republike Hrvatske na kojima se iz svake županije biralo po 3 zastupnika. U odnosu na Županijski dom bio je propisan jedinstveni izborni prag od 5 % glasova.⁵ Udio zastupnika koji su bili birani razmjernim izbornim sustavom je povećan na 80 donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske 1996. godine. Povećanje broja zastupnika koji su birani razmjernim sustavom pratilo je istovremeno smanjenje broja zastupnika koji su bili birani sustavom relativne većine u jednomandatnim izbornim jedinicama. Navedenim zakonom je po prvi puta u Republiku Hrvatsku uveden i diferencirani izborni prag od 5 % za jednu stranku, 8 % za dvije i 11 % za tri ili više stranaka.⁶ Propisivanje diferenciranog izbornog praga, kojim se

Parties, New York, Wiley, 1954.

³ **Barthélemy Joseph**, *Précis de droit Public*, Dalloz, Pariz, 1937. Uvođenje razmjernog izbornog sustava u Belgiji je vrlo specifično obzirom na činjenicu da je njegovo uvođenje predložila tada vladajuća Katolička stranka s ciljem poboljšanja izbornog sustava u cjelini. Naime, navedena stranka je u namjeri podizanja stupnja proporcionalnosti predložila uvođenje razmjernog izbornog sustava i prestanak primjene sustava relativne većine u jednomandatnim izbornim jedinicama. Jasno je kako takva odluka nije bila određena razlozima političkog pragmatizma ili oportunitizma.

⁴ *Zakon o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske*, NN 22/92. U članku 24. propisuje D'Hondtovu metodu i izborni prag od 3 %.

⁵ *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske*, NN 01/93. U članku 7. propisuje primjenu D'Hondtove metode i izborni prag od 5 %.

⁶ *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske*,

nastojalo otežati parlamentarnu zastupljenost prijeizbornih koalicija, se pokazalo promašenim obzirom da su stranke, nakon pojedinačnog ulaska u predstavničko tijelo za koje ima je bio potreban manji broj glasova, stvarale poslijeizborne koalicije i tako zaobišle prilično visok izborni prag. Na posljetku, 1999. godine je donošenjem Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski državni sabor⁷ u Republici Hrvatskoj u potpunosti uveden razmjerni izborni sustav za 140 zastupnika koji se biraju u deset izbornih jedinica. Dosljedno ranijem uvođenju D'Hondtove formule ona je zadržana i u ovom zakonu. Donošenjem ovog zakona ponovo je u Republici Hrvatskoj uveden jedinstveni izborni prag od 5 % glasova. Od 1999. godine pa do danas je Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor izmijenjen 2007. i 2010. godine, ali se te izmjene ne odnose na elemente razmjernog izbornog sustava koji su predmetom ovoga rada. Bitno je naglasiti kako je 1999. godine donošenjem zakona o izborima zastupnika u Hrvatski državni sabor područje Republike Hrvatske podijeljeno na 10 izbornih jedinica u kojima se bira po 14 zastupnika. To je prvi put da se u primjeni razmjernog izbornog sustava državni teritorij dijeli na izborne jedinice.

Postojeća veličina izborne jedinice određena s 14 zastupnika koji se u njoj biraju može zadovoljiti nužne zahtjeve stupnja proporcionalnosti. Temeljni problem koji postoji u vezi 10 izbornih jedinica na koje je podijeljen teritorij Republike Hrvatske je vrlo izražena neravnoteža broja birača različitih izbornih jedinica u kojima se bira identičan broj zastupnika. Ova pojava je u recentnoj literaturi poznata pod nazivom *malapportionment* i predstavlja suvremeni i rafinirani način narušavanja jednakosti biračkog prava kao konstitucionalniziranog načela koje je svoje mjesto našlo i u nizu različitih međunarodnih dokumenata. Ovaj problem u Republici Hrvatskoj postoji na posljednja tri izborna ciklusa i na njega je u posebnom Izviješću upućenom Hrvatskom saboru upozorio i Ustavni sud Republike Hrvatske.⁸ Značajne razlike broja birača različitih izbornih jedinica na koje je upozorio Ustavni sud Republike Hrvatske se reflektiraju na jednakost biračkog prava, ali i na funkcioniranje izbornog sustava u cjelini. Naime, one posljedično dovode u neravnotežan položaj političke aktere u različitim izbornim jedinicama jer se za prelazak izbornog praga traži 5 % važećih glasova birača što u izbornim jedinicama s različitim brojem birača i važećih glasova nije ista vrijednost i značajno varira. Politička snaga glasa zbog *malapportionment*a je bitno razlikuje između različitih izbornih jedinica i najslabija je u onima u kojima ima najviše birača i *vice versa*. U kojoj mjeri se te razlike mogu ispoljavati vrlo zorno pokazuje primjer s posljednjih parlamentarnih izbora održanih 2007.

NN 108/96. U članku 3. propisuje povećanje broja zastupnika koji se biraju razmjernim sustavom i diferencirani izborni prag.

⁷ Naziv Hrvatski državni sabor je uveden donošenjem *Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske*, NN 135/97.

⁸ *Izviješće o nejednakoj težini biračkog glasa u izbornim jedinicama određenima člancima 2. do 11. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora*, NN 142/10. U navedenom Izviješću Ustavni sud Republike Hrvatske detaljno analizira signifikantne razlike u broju birača različitih izbornih jedinica koje je u suprotnosti s odredbom iz čl. 36. st. 1. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor koja propisuje aberaciju od + - 5 % birača.

godine na kojima je za 14 mandata u četvrtoj izbornoj jedinici bilo potrebno 169 502 važeća glasa, a za isti broj mandata u sedmoj izbornoj jedinici bilo je potrebno 218 575 glasova. Implikacije postojećeg izraženog *malapportionmenta* u Republici Hrvatskoj su višestruko negativne. Nažalost, Hrvatski sabor nije u adekvatnom roku izmijenio zakon kojim se uređuje područje izbornih jedinica. Obzirom da Ustavni zakon za provedbu Ustava Republike Hrvatske zabranjuje promjene izbornog zakonodavstva u razdoblju od godinu dana prije izbora jasno je kako će se i naredni parlamentarni izbori biti nezakoniti i neustavni. Treba naglasiti kako je *malapportionment* kao pojava raširena u izbornim sustavima koji se baziraju na izbornim jedinicama neovisno tome radi li se o sustavu većine ili razmjernom izbornom sustavu.⁹ Najjednostavniji način za utvrđivanje postojanja *malapportionmenta* je izračunati omjer glasova i mandata izraženih u postotcima. Ukoliko je rezultat jednak broju 1 nema *malapportionmenta*, a ukoliko nije postoji nadpredstavljenost ili podpredstavljenost političkih aktera koji su sudjelovali na izborima. Postoje vrlo različiti načini kojima se ostvaruje narušavanje konstitucionaliziranog načela jednakosti biračkog prava koje je najjednostavnije izraziti kroz sintagmu jedan čovjek jedan glas.¹⁰

Međutim, na proporcionalnost, osim veličine izborne jedinice svakako utječe i odabir formule za preračunavanje glasova. Odabir D'Hondtove metode preračunavanja glasove u Republici Hrvatskoj je rezultat činjenice da je upravo ta metoda najrasprostranjenija u izbornim sustavima država koje primijenjuju razmjerni sustav. Međutim, takvo preuzimanje određenog, vrlo signifikantnog elementa jednog izbornog sustava može se nazvati političkom transplatacijom koja nema stručnog uporišta u ostvarivanju temeljnog cilja sustava razmjernog predstavljanja – politički akteri (stranke, koalicije i neovisni kandidati) trebaju sudjelovati u raspodjeli mandata srazmjerno broju glasova dobijenih na izborima. Poznato je kako je D'Hondtova formula preračunavanja glasova jedna od najneproporcionalnijih između niza različitih formula.¹¹ Za razliku od navedene metode, Saint-Leagueova metoda koja se bazira na nizu dijelitelja 1,3,5,7....n, gdje n predstavlja broj zastupnika koji se biraju u određenoj izbornoj jedinici producira bitno proporcionalnije izborne rezultate koje u značajno većoj mjeri

⁹ **Samuels, David, Snyder, Richard**, *The Value of a Vote: Malapportionment in Coparative Perspective*, British Journal of Political Sciences, Vol. 31. Issue 04., 2001. Navedeni autori daju i formulu pomoću koje je moguće precizno izračunati vrijednosti disbalansa između broja birača različitih izbornih jedinica koje biraju isti broj zastupnika. Formula je $MAL = (1/2)\sum si - vi$. U ovoj formuli koji je suštinski bazira na Loosemore Hanby indeksu *si* označava broj glasova i *vi* broj mandata izraženih u postotcima. Navedeni autori su analizirali izborne sustave ukupno 83 različite države i utvrdili da *malapportionment* postoji u 78 država, a ne postoji u 5 država (Nizozemska, Izrael, Peru, Namibia i Sierra Leone). Dakle, izborne jedinice u pravilu dovode do *malapportionmenta*.

¹⁰ **Balinski, Michael, Young H. Peyton**, *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*, New Heaven, Yale University Press, 1982. Autor u ovom djelu daje detaljnu analizu različitih načina relativiziranja jednakosti biračkog prava kao što su gerrymandering, *malapportionment* i sl.

¹¹ Osim D'Hondtove postoje i Saint-Leagueova, modificirana Saint-Leagueova, modificirana D'Hondtova, Imperialieva, danska, Huntingtonova i niz drugih. Opširnije o navedenim formulama i pozitivnim i negativnim aspektima njihove primjene s osobitim osvrtom na stupanj proporcionalnosti u primjeni vidi u **Palić, Mato**, *Izborni sustavi i hrvatska iskustva njihove primjene*, Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku, Osijek, 2011.

reflektiraju broj glasova koji pripada određenom političkom akteru. Saint Lëagueove formula producira proporcionalnije izborne rezultate čak i od Hareove i Droopove kvote koje su se u toriji izbornih sustava smatrale naproporcionalnijim metodama jer se baziraju na identičnom broju glasova koji je potrebno osvojiti za svaki mandat.¹² Prema istraživanju koje je proveo eminentni autor Kenneth Benoit D'Hondtova metoda se prema stupnju proporcionalnost koji producira nalazi daleko iza najproporcionalnije Saint-Leagueove metode. Disproporcijski učinak D'Hondtove metode za preračunavaje glasova proizlazi iz načina raspodjele mandata. Naime, primjenjujući ovu metodu ona politička stranka koja je prešla izborni prag i ostvarila parlamentarnu zastupljenost za svaki sljedeći mandat treba ostvariti sve manji broj glasova. Upravo zbog navedenog razloga D'Hondtova metoda pogoduje velikim političkim strankama jer potencira njihov broj glasova. Obzirom na činjenicu da ostvaruje određeni disporocijski učinak neminovna posljedica je da to ide na štetu osobito malih i u nešto manjoj mjeri srednje velikih političkih stranaka.

Vrlo značajan element razmjernih izbornih sustava pa tako i hrvatskog je izborni prag koji predstavlja najmanji broj važećih glasova koji određeni politički akter mora ostvariti kako bi imao pravo sudjelovati u raspodjeli mandata. Činjenica da je određeni politički akter prešao izborni prag ne znači nužno da je time osvojio prvi mandat jer je moguća situacija u kojoj prelazak izbornog praga sam po sebi ne rezultira sudjelovanjem u raspodjeli mandata. Izborni prag je u određenoj mjeri suštinski u suprotnosti s ciljem razmjernog izbornog sustava jer on onemogućava sudjelovanje u raspodjeli mandata malih političkih aktera. Razlog koji se navodi u prilog postojanja izbornog praga u razmjernim izbornim sustavima je sprječavanje pretjerane fragmentacije predstavničkog tijela što može otežati ili čak onemogućiti funkcioniranje izvršne vlasti i političkog sustava u cjelini. Ova tvrdnja je točna, ali vrlo je diskutabilna visina izbornog praga. Naime, većina država koje primjenjuju razmjerni izborni sustavi imaju relativno visoke izborne pragove.¹³ Time se znatno utječe na fragmentaciju predstavničkog tijela iako bi se isti učinak vrlo vjerojatno postigao u s nižim vrijednostima. Države koje imaju niži izborni prag od najrasprostranjenijeg 5 % - tnoq nemaju problema s formiranjem stabilne izvršne vlasti. Jedini primjer države koja je zbog vrlo niskog izbornog praga od 1 % imala takvih problema je Izrael.¹⁴ Osim zakonski propisanog izbornog praga relevantan pojam je i efektivni izborni prag kojeg je u teoriju izbornih sustava uveo eminentni autor Arend Lijphart. Taj pojam označava

¹² Benoit, Kenneth, *Which Electoral Formula Is the Most Proportional? A New Look with New Evidence*, Political Analysis, Vol. 8. No. 4., 2000. Autor je usporedio Saint-Lëagueovu s još jedanaest drugih formula preračunavanja glasova i došao do gore navedenog zaključka koristeći Gallagherov indeks kao jednu od najrasprostranjenijih formula za izračunavanje stupnja proporcionalnosti.

¹³ Tako je primjerice visina izbornog praga u Turskoj 10%, Rusiji 7%, Njemačkoj, Belgiji, Estoniji Gruziji, Mađarskoj, Moldaviji, Poljskoj, Češkoj i Slovačkoj 5%, Austriji Bugarskoj, Italiji, Norveškoj, Sloveniji i Švedskoj 4%, Španjolskoj 3 %, Danskoj 2 % i najniža u Nizozemskoj 0,67 %. Opširnije o visini prohibitivne klauzule u državama članicama Vijeća Europe vidi na službenim stranicama Venecijanske komisije <http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD%282010%29007-e.pdf>

¹⁴ Izborni prag u Izraelu je postupno povećavan s 1, preko 1.5 na današnjih 2 %.

stvarnu vrijednost izbornog praga u onim državama čije izorno zakonodavstvo ne sadrži eksplicitne odredbe o postojanju i visini izbornog praga. Formula koju je navedeni autor predložio za izračunavanje te vrijednost je $E = 75 \% / (M+1)$ gdje M predstavlja broj zastupnika koji se biraju u izornoj jedinici.¹⁵ U pojedinim slučajevima se visina zakonskog i efektivnog izbornog praga podudaraju, ali to nije nužno uvijek tako.

Utjecaj izbornog praga na određeni izorni sustav svakako varira ovisno o tome je li državni teritorij podijeljen na izorne jedinice, što je najčešći slučaj, ili je u razmjernom izbornom sustavu samo jedna izorna jedinica. Ovaj potonji primjer je zapravo izuzetak i postoji u Nizozemskoj, Izraelu i Srbiji. Ukoliko je cijeli državni teritorij jedna izorna jedinica onda se radi o prilično jasnoj situaciji. Međutim, podjela na izorne jedinice u kojoj se u svakoj ponaosob traži prelazak izbornog praga kako bi se osiguralo sudjelovanje u distribuciji mandata znatno komplicira stvar. Naime, u takvim izbornim sustavima svaka izorna jedinica operira kao zasebni izorni sustav unutar nacionalnog izbornog sustava. U takvim okolnostima glasovna vrijednost izbornog praga ovisi kako o broju birača i važećih glasova u nekoj izornoj jedinici tako i o izlaznosti na izbore, odnosno apstinenciji. U takvim okolnostima moguća ja situacija u kojoj se formalno propisani izorni prag i stvarni izorni prag znatno razlikuju. Upravo takva situacija dogodila se u Republici Hrvatskoj na parlamentarnim izborima 2000., 2003. i 2007. godine. Naime, 2000. godine, prema podacima Državnog izbornog povjerenstva, ukupan broj važećih glasova koji nisu rezultirali osvajanjem mandata iznosio je ukupno 440 688.¹⁶ Ukupan broj važećih glasova je bio 2 774 280. Proizlazi kako je ukupni izorni prag na nacionalnoj razini iznosi 15,88 %. Vidljivo je kako je na nacionalnoj razini izorni prag tri puta veći od formalnog na razini izorne jedinice. Na izborima održanim 2003. godine bilo je ukupno 2 409 240 važećih glasova birača. Ukupan broj glasova koji nisu ostvarili mandatnu zastupljenost na razini Republike Hrvatske je iznosio 480 756 što iznosi ukupno 19,95 %. Na posljetku, na izborima 2007. godine ukupan broj važećih glasova je iznosio 2 389 391. Ukupan broj glasova koji nisu ostvarili mandatnu predstavljenu je iznosio 410 273 što iznosi ukupno 17,17 %. Iz naprijed navedenih podataka jasno je kako formalno propisani izorni prag od 5 % glasova na razini izorne jedinice na nacionalnoj razini iznosi u prosjeku za prethodna tri izorna ciklusa 17,67 %. Braj važećih glasova koji je ostao bez mandatne zastupljenosti je prosječno 443 905 što odgovara veličini dvije izorne jedinice koje daju ukupno 28 mandata. Iz svega navedenog jasno je vidljiv snažan utjecaj koji ima podjela državnog teritorija na izorne jedinice.

Efektivni broj političkih stranaka je vrijednost koja pokazuje stupanj

¹⁵ Lijphart, A., Aitkin, R., *Electoral systems and party systems: a study of twenty-seven democracies, 1945-1990*. Oxford University Press, 1994. Smisao efektivnog izbornog praga je činjenica da on sigurno postoji neovisno o tome je li propisan izborim zakonodavstvom ili ne. Njegova visina se bazira na jednom od najsnažnijih elemenata svakog izbornog sustava – broja zastupnika koji se biraju u izornoj jedinici.

¹⁶ Podaci su dostupni na službenim web stranicama Državnog izbornog povjerenstva Republike Hrvatske na adresi - <http://www.izbori.hr/2000Sabor/IJ10.PDF>

fragmentacije stranačkog sustava. U teoriju izbornih sustava ovaj je pokazatelj ušao zaslugom Marku Laaksoa i Reina Taagepera.¹⁷ Ova se vrijednost može mjeriti na razini glasova i na razini mandata. Uspoređujući ove dvije vrijednosti koje se odnose na relaciju glasova i mandata moguće je odrediti stupanj defrakcionalizacije izbornog sustava u cjelini. Upravo relacija glasova i mandata i njihov međusobni odnos je u središtu znanstvenog ineteresa pri istraživanju izbornog sustava. Efektivni broj političkih stranaka se izračunava prema formuli $E = 1 / \sum s^2$ gdje s predstavlja postotak glasova koje svaka pojedinačna stranka ima u odnosu na ukupan broj glasova. Ova formula se temelji na indeksu koncentracije koji je u teoriju izbornih sustava uveo eminentni autor Douglas W. Rae. Efektivni broj političkih stranaka mjeri stupanj dekoncentracije sustava što znači da on mjeri broj stranaka koje hipotetski imaju istu veličinu i isti učinak na koncentraciju sustava.

Ukoliko se naprijed navedena formula primjeni na izborne rezultate 2000. godine onda efektivni broj elektivnih stranaka iznosi 5.50 i efektivni broj parlamentarnih stranaka 4.01. Na izborima 2003. godine godine efektivni broj elektivnih stranaka je 5.93, a parlamentarnih 3.56. Na posljetku, na izborima 2007. godine efektivni broj elektivnih stranaka je iznosio 4.23, a parlamentarnih 3.07. Proizlazi kako se razlike u vrijednostima elektivnih i parlamentarnih stranaka kreću u rasponu od 1.16 do 2.37. Kretanje broja elektivnih i parlamentarnih stranaka u Republici Hrvatskoj izračunato na temelju gore navedene formule ukazuje na nekoliko zaključaka. Efektivni broj parlamentarnih političkih stranaka je relativno mali unatoč činjenici da se primjenjuje razmjerni izborni sustav. Osim navedenoga razlike u vrijednostima elektivnog i parlamentarnog efektivnog broja potvrđuju kako relativno veliki broj glasova ostaje s malim stupnjem reprezentacije i utjecaja na funkcioniranje predstavničkog tijela.

Proporcionalnost razmjernog izbornog sustava u Republici Hrvatskoj nije visoka. Prema podacima o rezultatima parlamentarnih izbora i primjenom šest različitih indeksa kojima se mjeri stupanj proporcionalnosti proizlazi kako na stupanj proporcionalnosti u Republici Hrvatskoj najjače utječe visina izbornog praga od 5 %, D'Hondtova formula preračunavanja glasova i podjela državnog teritorija na 10 izbornih jedinica.¹⁸ U slučaju da je u Republici Hrvatskoj bila u primjeni D'Hondtova metoda preračunavanja glasova na izborima 2000., 2003. i 2007. godine, ali bez podjele državnog teritorija na izborne jedinice izborni bi rezultat bio proporcionalniji, a najproporcionalnija varijanta je primjena Saint-Lëagueove metode preračunavanja glasova bez podjele na izborne jedinice. Ova posljednja situacija producira najproporcionalnije izborne rezultate jer izborni

¹⁷ Laakso, Marku, Taagepera Rein, *Effective number of parties: a measure with application to West Europe*, Comparative Political Studies, Vol. 12., No. 1., 1979., str. 3.-27.

¹⁸ Opširnije o vrijednostima šest različitih indeksa koji svi potvrđuju značajnu disproportionalnost hrvatskog izbornog sustava kao i poboljšanja koja bi nastala u slučaju primjene Saint-Lëagueove metode preračunavanja glasova osobito i kombinacija s jednom izbornom jedinicom koju bi činio državni teritori Republike Hrvatske vidi u Palić, Mato, *Izborni sustavi i hrvatska iskustva njihove primjene*, Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku, Osijek, 2011.

sustav ne favorizira velike i jake političke aktere kao što su HDZ i SDP. Posebno zanimljivi su bili posljednji parlamentarni izbori održani 2007. godine koji su pokazali snagu utjecaja izborne jedinice i stranačkih utvrda na konačni rezultat izbora. Naime, unatoč činjenici što je ostvario veći broj glasova od HDZ u 6 od 10 izbornih jedinica, SDP je izgubio izbore. Razlog za takav je ishod je činjenica da je HDZ vrlo uvjerljivo i s velikom razlikom pobedio u manjem broju izbornih jedinica, a u onima u kojima je imao manji broj glasova ta razlika je bila mala.

2. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Iz svega naprijed navedenoga proizlazi kako je razmjerni izborni sustav u Republici Hrvatskoj potrebno, *de lege ferenda*, na odgovarajući način poboljšati. Primarno i nužno je redefinirati područja izbornih jedinica jer je eklatantno kako postojeći *malapportionment* u signifikantnoj mjeri relativizira jednakost biračkog prava zajamčenu ustavnim normama. Jedno od mogućih rješenja bi bilo uvođenje jedne izborne jedinice za izbor 140 zastupnika koju bi činilo područje Republike Hrvatske. U prilog navedenoj tvrdnji ide i činjenica kako su primjerice Nizozemska i Izreal primjeri takvih država u kojima *malapportionment*.

U pogledu formule za preračunavanje glasova na prethodna tri izborna ciklusa se pokazalo kako aktualna D'Hondtova metoda producira značajan stupanj disproporcionalnosti verificiran različitim indeksima. Izborni prag u Republici Hrvatskoj propisan u visini od 5 % na razini 10 izbornih jedinica također značajno doprinosi disproporcionalnosti čime se iskrivljuje volja birača izražena na izborima. Iz rezultata parlamentarnih izbora jasno je vidljivo kako broj važećih glasača birač uslijed njihove disperzije višestruko premašuje 5 % ukoliko se promatra na nacionalnoj razini. Snižavanje izbornog praga na primjerice 3 % ne bi imalo znatnijeg utjecaja na strukturu stranačkog sustava i sigurno bi pozitivno djelovalo na stupanj proporcionalnosti. U takvim okolnostima stabilnost parlamentarne većine neophodne za formiranje Vlade ne bi bila dovedena u pitanje. Osim navedenoga, jasno je kako D'Hondtova metoda preračunavanja glasova najviše pogoduje velikim političkim strankama – HDZ – u i SDP – u, dok u većoj ili manjoj mjeri otežava parlamentarnu zastupljenost u skladu s brojem osvojenih glasova srednjih i osobito malih političkih stranaka. Izborna zakonodavstvo u Republici Hrvatskoj bi bilo korisno promijeniti i u dijelu koji se odnosi na mogućnost da politička stranka koja nije sudjelovala na izborima ipak ima jednog ili više zastupnika u Hrvatskom saboru. Takva situacija je moguća ukoliko jedan ili više neovisnih kandidata nakon ulaska u Hrvatski sabor osnuju novu političku stranku za vrijeme trajanja mandata.

Iz rezultata dobivenih primjenom formule za izračunavanje efektivnog broja političkih stranaka proizlazi relativno mali broj političkih stranaka što je u određenoj mjeri u suprotnosti s učincima koje inače produciraju razmjerni izborni sustavi. Takvoj situaciji svakako pogoduje visina izbornog praga i D'Hondtova metoda preračunavanja glasova. Puno bolje i kvalitetnije rezultate s aspekta

stupnja proporcionalnosti bi producirala Saint-Lëageuova metoda preračunavanja glasova osobito u slučaju kad bi postojala samo jedna izborna jedinica. Navedene razlike u stupnju proporcionalnosti su prisutne ne samo na razini izračuna temeljem šest različitih formula, nego posljedično imaju utjecaja i na broj zastupnika koje različite parlamentarne stranke osvajaju u različitim izbornim jedinicama. U prilog primjeni Saint-Lëagueove formule svakako ide i činjenica da, u slučaju da je ona bila primijenjena na posljednjim parlamentarnim izborima 2007. godine umjesto D'Hondtove metode, ne bi nastala situacija u kojoj dvije političke stranke u dvije različite izborne jedinice nisu ostvarile parlamentarnu zastupljenost unatoč činjenici što su prema broju osvojenih glasova prešle izborni prag od 5 %. Simulacija izbornih rezultata u slučaju primjene Saint-Lëagueove formule pokazuje kako bi se takva situacija izbjegla da nije bila primijenjena D'Hondtova metoda. Usvajanje D'Hondtove metode, koja je prema provedenim istraživanjima jedna od najneproporcionalnijih u Republici Hrvatskoj je prihvaćeno isključivo na temelju činjenice kako velika većina država koje primjenjuju razmjerni izborni sustav primjenjuje upravo tu metodu.

Međutim, obzirom na činjenicu da postojeći razmjerni izborni sustav u Republici Hrvatskoj u kombinaciji s D'Hondtovom metodom preračunavanja glasova dokazano u najvećoj mjeri pogoduje velikim političkim strankama mala je vjerojatnost da bi one isključile iz primjene formulu temeljem koje ostvaruju znatno veći broj mandata, nego što su ostvarile glasova. Hrvatski razmjerni sustav je u 11 godina primjene producirao snažno dvostranačje koje je tipično za sustave većine. HDZ i SDP su, prema podacima Državnog izbornog povjerenstva, u posljednjih 11 godina postupno, ali sigurno povećavale broj izabranih zastupnika na račun srednjih i malih političkih stranaka. U takvim okolnostima nije realno za očekivati izmjene izbornog sustava unatoč činjenici što bi se njihovim ostvarivanjem povećao stupanj proporcionalnosti i demokratičnosti izbornog sustava u cjelini.

EFFECTS OF THE APPLICATION OF THE PROPORTIONAL ELECTION SYSTEM IN THE REPUBLIC OF CROATIA

The aim of this paper is to establish and analyse the effects of the application of a proportional election system in the Republic of Croatia particularly in the period from 2000 till today. Particular attention is placed on analysis of the effects related to the electorate, D'Hondt's formula for calculating votes, effective number of political parties, level of proportionality and election threshold. The author presents certain suggestions for improving elements of the existing election system *de lege ferenda* which is particularly related to the change in the formula for counting votes and introducing a single electorate in the Republic of Croatia.

Key words: *proportional election system, electorate, allocation clause, counting votes, effective number of political parties, proportionality*

LITERATURA

1. Balinski, Michael, Young H. Peyton, Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote, New Heaven, Yale University Press, 1982.
2. Barthélemy, Joseph, Précis de droit Public, Dalloz, Pariz, 1937.
3. Benoit, Kenneth, Which Electoral Formula Is the Most Proportional? A New Look with New Evidence, Political Analysis, Vol. 8. No. 4., 2000.
4. Blais, A., Massicote, L., Electoral Systems ,In: Leduc, Niemi and Norris, 1996.
5. Duverger, M., Political Parties, New York, Wiley, 1954.
6. Laakso, Marku, Taagepera Rein, 'Effective' number of parties:a measure with application to West Europe, Comparative Political Studies, Vol. 12., No. 1., 1979.
7. Lijphart, Arend, Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990. Oxford: Oxford University Press, 1994.
8. Lijphart, A., Groffman, B., Choosing a Political System, Praeger, New York, 1984.
9. Lijphart, A., Aitkin, R., Electoral systems and party systems: a study of twenty-seven democracies, 1945-1990. Oxford University Press, 1994.
10. Norris, Pippa, Choosing Electoral Ssystems, International Political Science Review, Vol. 18, No. 3. 1997.
11. Samuels, David, Snyder, Richard, The Value of a Vote: Malapportionment in Coparative Perspective, British Journal of Political Sciences, Vol. 31. Issue 04. 2001.
12. Smedel, Branko, Sokol, Smiljko, Ustavno pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2006.
13. Palić, Mato, Izborni sustavi i hrvatska iskustva njihove primjene, Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku, Osijek, 2011.
14. Izvješće o nejednakoj težini biračkog glasa u izbornim jedinicama određenima člancima 2. do 11. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora, NN 142/10.
15. Zakon o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske, NN 22/92.
16. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske, NN 01/93.
17. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske, NN 108/96.
18. Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske NN 135/97.