

---

*Hrvatski izbori 1997.*

---

Izvorni znanstveni članak  
324(497.5)“1997”  
328(497.5)

---

**Izbori za Županijski dom Sabora**

---

MIRJANA KASAPOVIĆ\*

*Sažetak*

Ustavom iz 1990. u Hrvatskoj je uspostavljen dvodomni parlamentarni sustav. Ustavni bikameralizam nikad nije ozbiljno teorijski i politički obrazložen, te je ostalo otvorenim pitanje reprezentativnosti i funkcionalnosti drugog doma Sabora. Priroda županija čini upitnom predstavničku osnovicu tog tijela, a konzultativne i deliberativne funkcije te, osobito, intervencije u zakonodavni proces pomoću suspenzivnog veta bile su neispunjene zbog istih stranačkih većina u oba doma. S obzirom na rezultate izbora za Županijski dom 1997., stanje se neće bitno promijeniti.

*Asimetrični bikameralizam: priroda i funkcije Županijskog doma Sabora*

Ustavom iz 1990. u Hrvatskoj je uspostavljen dvodomni parlamentarni sustav. No, kako ustavni bikameralizam nikad nije ozbiljno teorijski i politički obrazložen, ostalo je otvorenim pitanje reprezentativnosti i funkcionalnosti drugog doma Sabora. Ono djelomice proizlazi iz načelnih dvojbi o opravdanosti drugog doma u modernome parlamentarnom sustavu, a djelomice je uzrokovano posebnim, hrvatskim razlozima.

Načelna dvojba o opravdanosti drugog doma u modernom parlamentu proizlazi iz uvjerenja da je on dodatno predstavništvo uz prvi dom, koje je “suvišno tamo gdje je sukladno narodnom predstavništvu, a opasno tamo gdje odstupa od njega” (Schuettmeyer/Sturm, 1992., 518). Drugim riječima, ako se poklapaju načela predstavništva prvoga i drugog doma, drugi je dom suvišan; ako načelo predstavništva drugog doma odstupa od reprezentativnog načela prvog doma, onda je upitna demokratska legitimnost toga tijela.

\* *Mirjana Kasapović*, izvanredni profesor Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu na predmetu Izbori i političke stranke u Hrvatskoj.

Drugi dom povijesno je bio predstavničko tijelo socijalnih slojeva, profesionalnih staleža i teritorijalnih jedinica. Jedna od posljedica procesa društvene i političke modernizacije bilo je i pretvaranje drugog doma u većini suvremenih parlamenata u predstavničko tijelo teritorijalnih jedinica. Primjerice, u osam bikameralističkih parlamentarnih sustava, koji su uspostavljeni u zemljama srednje i istočne Europe u procesu demokratske tranzicije (v. Tablicu 1), u sedam slučajeva drugi dom je predstavničko tijelo teritorijalnih jedinica: federalnih članica u saveznom državama (Jugoslaviji i Rusiji), državnih "entiteta" u "asimetričnoj konfederaciji" (Bosni i Hercegovini), te administrativno-upravnih jedinica u unitarnim državama (Češkoj,<sup>1</sup> Hrvatskoj, Poljskoj i Rumunjskoj). Iznimka je Slovenija, gdje se drugi dom parlamenta zasniva na kombinaciji profesionalno-staleškog i teritorijalnog načela predstavništva,<sup>2</sup> te se može smatrati jedinim izrazom institucionaliziranog kompromisa između ta dva načela predstavništva u novim europskim demokracijama. Taj kompromis olakšava opravdavanje drugog doma parlamenta u unitarnoj državi,<sup>3</sup> ali je sporna, kako načelna institucionalizacija profesionalno-staleškog predstavništva u modernom društvu općenito tako i izvedbena institucionalizacija u konkretnome slovenskom primjeru.<sup>4</sup>

Izjednačavanjem predstavničke osnove prvog i drugog doma u većini suvremenih demokracija stvorena je temeljna poteškoća u opravdavanju bikameralizma. To se, dakako, ne odnosi na savezne države, koje su njegovu "prirodno" političko okružje. U ostalim se državama traganje za opravdanošću drugog doma pomaknulo prema funkcionalnoj razini. Stoga se nastoji dokazati da postoje posebne funkcije, koje su svojstvene samo

<sup>1</sup>Dvodomni parlament uspostavljen je u vrijeme postojanja federalne češko-slovačke države. Nakon disolucije federacije, drugi dom parlamenta u Češkoj postao je spornim, te su se protiv njega izjasnile brojne političke stranke i dobar dio javnosti. Češki premijer Vaclav Klaus smatra, primjerice, da je drugi dom (Senat) bio uspostavljen pod pritiskom nekadašnjega slovačkog federalnog partnera, te da više nema razloga za njegovo postojanje (Brokl/Mansfeldova, 1995., 22-23). Zbog brojnih otpora, češki je Senat konstituiran tek izborima u studenome 1996. godine.

<sup>2</sup>Jedan dio Državnog vijeća, drugog doma slovenskog parlamenta, čine predstavnici šest profesionalnih/socijalnih staleža: poslodavaca (4), posloprimaca (4), seljaka (2), obrtnika (1), slobodnih profesija (1) i negospodarskih djelatnosti (6) - sveučilišta, kulture, sporta, zdravstva i dr. Drugi dio čine predstavnici lokalnih zajednica (22). Članovi Državnog vijeća biraju se posredno, to jest zastupnike biraju posebna izborna tijela, sastavljena od delegata profesionalno-staleških udruga i lokalnih zajednica.

<sup>3</sup>I u drugim unitarnim državama ima prijedloga da se promjenom predstavničke osnove drugog doma opravda njegovo postojanje. Tako se Savez demokratske ljevice u Poljskoj (izborni pobjednik 1993.) zauzeo za to da se Senat zamijeni privrednim i radnim domom, što bi ga činili predstavnici rada, kapitala i države, a koji bi osiguravao njihovu suradnju u interesu zemlje (Schade, 1995., 642).

<sup>4</sup>James P. McGregor određuje, primjerice, drugi dom slovenskog parlamenta kao "tijelo koje je tehnički izvan parlamenta" (1996., 161).

drugom domu (kakva je, primjerice, kontrolna funkcija u odnosu prema prvom domu), ili da postoje funkcije koje drugi dom može bolje i uspješnije obavljati od prvoga (kakva je, npr., deliberativna funkcija parlamenta).

U Hrvatskoj je, ponajprije, sporna sama predstavnička osnovica drugog doma. Hrvatska je unitarna i centralizirana država. Županije su, prostorno i populacijski, male administrativno-upravne jedinice, koje nisu ni izraz stare, povijesne, ni zametak nove, suvremene regionalizacije zemlje. Tek se manji broj županija, u osnovi, poklapa s prostornim cjelinama koje imaju stanoviti povijesno-kulturni identitet (Istra, Međimurje, Hrvatsko zagorje). Velike hrvatske povijesne regije (Dalmacija i Slavonija) podijeljene su na više administrativnih jedinica. S obzirom na takvu predstavničku osnovicu, drugi dom hrvatskog parlamenta nije predstavničko tijelo regionalnih, nego administrativno-birokratskih interesa što se artikuliraju u pojedinim teritorijalnim jedinicama. Regionalna i/ili lokalna dimenzija agregacije interesa potpuno je podređena stranačkoj dimenziji. Takvo se stanje simbolično izrazilo i u činjenici da kandidati za zastupnike u Županijskom domu Sabora uopće ne moraju biti nastanjeni u županiji koju bi politički predstavljali, što jasno govori o tome da je to tijelo predodređeno za “kolonizaciju” od strane političkih stranaka. Ono samo preslikava stranačko-političke polarizacije kakve postoje u prvom domu, neovisno o mogućim drukčijim odnosima moći među političkim strankama.

Nadalje, sporna je i funkcionalna opravdanost drugog doma. U funkcionalnom pogledu, hrvatski je parlament - kao i dvodomni parlamenti ostalih unitarnih postkomunističkih država - tipičan primjer “asimetričnog bikameralizma”.<sup>5</sup> Županijski dom je ustavno određen kao savjetodavno i deliberativno tijelo. Njegove se funkcije iscrpljuju u tome da “predlaže”, “raspravlja” ili “daje prethodno mišljenje” o zakonskim prijedlozima o kojima odlučuje Zastupnički dom.

Te konzultativne i deliberativne funkcije nisu, pak, obavljene temeljitije ili stručnije nego u prvom domu, premda je *agenda* drugog doma bila znatno neopterećenija, a zastupnici mnogo neuposleniji nego u prvom domu. Rasprave u Županijskom domu razlikovale su se od onih u Zastupničkom domu, u prvom redu, po “radikalističkom *biasu*”, to jest izražavanju radikalnijih i intrasigentnijih političkih stajališta većinske stranke,

<sup>5</sup>Asimetrični bikameralizam naziva se i nepotpunim ili djelomičnim nasuprot potpunom bikameralizmu. Temeljno je mjerilo razlikovanja tih dvaju tipova bikameralizma uloga drugog doma u zakonodavnom procesu: u prvome se zakoni donose suglasnošću oba doma, a u drugome se uloga drugog doma u procesu donošenja zakona svodi na suradnju u zakonodavnom procesu, i to s ograničenim nadležnostima (Kristan, 1996., 2). Uključenost drugog doma slovenskog parlamenta u zakonodavni proces očituje se tako: (a) u pravu na zakonodavnu inicijativu, (b) pravu na suspenzivni veto i (c) pravu na traženje zakonodavnog referenduma (11). Češki Senat ima tri opcije u odnosu prema zakonodavnom domu: (a) nedjelovanje, (b) odbacivanje zakona pomoću suspenzivnog veta i (c) predlaganje amandmana na zakone (Olson, 1996., 49).

kakvo je bilo neoportuno u zakonodavnom domu iz međunarodnih ili unutarnjih razloga.

Jedini važniji institut političkog utjecaja drugog doma jest privremeni suspenzivni veto na zakone što ih je usvojio zakonodavni dom. No, i korištenje tog instituta bitno ovisi o stranačkim odnosima. Ako su stranačke većine u oba doma jednake, stranačka se frakcija u drugom domu rijetko odlučuje da upotrebom suspenzivnog veta blokira rad frakcije vlastite stranke u prvom domu. Tako je u proteklome četverogodišnjem legislaturnom razdoblju suspenzivni veto u Županijskom domu iskorišten *samo jedanput*.<sup>6</sup> Riječ je o suspenzivnom vetu na *Zakon o izvlaštenju*, što su ga predložili zastupnici Hrvatske socijalno-liberalne stranke, a prihvatila većina u Županijskom domu na sjednici 3. kolovoza 1993. godine. Nasuprot tome, ta je većina, u razdoblju od svibnja 1993. do siječnja 1997., osamnaest puta odbila prijedloge da upotrijebi suspenzivni veto na određene zakone. Među njima su bili zakon o obrani, zakon o denacionalizaciji, stambeni i porezni zakoni, zakon o teritorijalnoj podjeli zemlje, zakon o Narodnoj banci Hrvatske, zakon o Uredu za nacionalnu sigurnost, zakoni o državnoj naftnoj kompaniji i dr. Većina prijedloga potjecala je od skupina zastupnika Županijskog doma, jedanput se kao predlagatelj pojavio matični odbor, a dva puta frakcija Hrvatske socijalno-liberalne stranke. *Nijedan jedini put* formalni predlagatelj upotrebe suspenzivnog veta nije bila parlamentarna frakcija većinske Hrvatske demokratske zajednice.

Upotreba suspenzivnog veta postaje mnogo vjerojatnijom ako većinu u drugom domu stekne vladina oporba. Stoga se općenito smatra da treba izbjegavati institut suspenzivnog veta u drugom domu, želi li se spriječiti opstrukcija i blokada rada prvog doma. Drugi dom pomoću tog veta, u načelu, nastoji proširiti svoj utjecaj, jer je često frustriran podređenošću u odnosu prema prvom domu, premda je demokratski jednako legitiman kao i on.

### *Izborni sustav: geneza i elementi*

Jedno je od pravila u dvodomnim parlamentima da se prvi i drugi dom biraju u skladu s različitim tipovima izbornih sustava. Pritom se za izbor zastupnika drugog doma najčešće preferira većinski izborni sustav s jednim ili dva kruga glasovanja. Tako se, primjerice, Zastupnički dom u češkom i Sejm u poljskom parlamentu biraju razmjernim, a Senat u oba parlamenta većinskim izborima.<sup>7</sup> Slično je razdvajanje tipova izbornih sustava bilo

<sup>6</sup>Usporedbe radi, slovenski Državni svet je tijekom svoga mandata od 1993. do 1996. iskoristio svoje pravo na suspenzivni veto čak 25 puta. Državni je zbor 19 puta odbacio i 6 puta prihvatio stajališta drugog doma (Kristan, 1996., 13).

<sup>7</sup>Rumunjski Senat bira se, međutim, u skladu s razmjernim izbornim sustavom, kao i Zastupnički dom.

izvorno predviđeno i za izbore zastupnika u Zastupnički i Županijski dom hrvatskog Sabora.

Prema *Zakonu o izboru zastupnika u Sabor Republike Hrvatske* iz 1992., za izbore za Zastupnički dom bio je propisan segmentirani ili kombinirani izborni model (čl. 23, 24), a za izbore u Županijski dom većinski izborni sustav s jednim krugom glasovanja (čl. 27, 28). Izborni sustav relativne većine je napušten, a zakon promijenjen nekoliko dana uoči prvih izbora za Županijski dom Sabora u veljači 1993., u okolnostima koje dobro oslikavaju interesne razlike među političkim strankama, kao i njihov utjecaj na institucionalne preferencije.

Izvorno preferiranje izbora relativnom većinom dobro je izražavalo političke interese Hrvatske demokratske zajednice kao tadašnje najjače stranke. Oporbene su stranke, pak, predlagale da se Županijski dom bira u skladu s razmjernim ili, alternativno, dvokružnim većinskim izbornim sustavom. U protivnom, zaprijetile su sklapanjem izbornog sporazuma na temelju kojega bi se stranci na vlasti u svakoj jednomandatnoj izornoj jedinici suprotstavio samo jedan kandidat udružene oporbe. Pod takvim pritiskom vladajuća je stranka odustala od izbora relativnom većinom i ozakonila razmjerni izborni sustav, koji se temelji na četiri strukturalna elementa:

- 21 županija kao mali, tromandatni izborni okruzi;
- natjecanje "personaliziranih" izbornih lista s nominalnim nositeljima lista koji ne moraju biti i stvarni kandidati;
- pojedinačno glasovanje;
- D'Hondtova metoda preračunavanja glasova u mandate.

Ozakonjenjem toga izbornog sustava stranka na vlasti je formalno učinila institucionalno-politički ustupak oporbi. Zauzvrat, oporbene su stranke odustale od tvorbe jedinstvenoga izbornog bloka, premda je bilo mjestimičnoga izbornog koaliranja najvećih oporbenih stranaka. Da su posrijedi bili tek formalni ustupak stranke na vlasti i stvarna politička protukoncesija oporbe, pokazali su rezultati izbora.

### *Politički učinci izbora*

Razmjerni izborni sustav u malim izbornim okruzima po svojim je političkim učincima mnogo bliži većinskim nego razmjernim izborima, te ga mnogi stručnjaci i svrstavaju u većinske izborne sustave. Arend Lijphart smatra, primjerice, da je temeljni kriterij razlikovanja izbornih sustava *effective threshold*, to jest učinak zakonske prohibitivne klauzule i prirodne izborne prepreke u odstranjivanju izbornih aktera iz postupka raspodjele mandata. Ako je njihov učinak viši od 20 posto, ne može se govoriti o razmjernim izborima. (Nohlen/Kasapović, 1996., 29. i d.) U razmjernim izborima u tromandatnim izbornim okruzima takav je učinak prirodne pre-

preke, u načelu, moguć i izvjestan, a iskustva pokazuju da se on najčešće kreće oko 18 posto. Hrvatska seljačka stranka ostala je, recimo, bez mandata u Ličko-senjskoj županiji sa 18,6 posto glasova, a u Brodsko-posavskoj županiji izborni savez socijaldemokratske i narodnjačke stranke, te liberalne i seljačke stranke ostao je bez mandata sa 18,8, odnosno 18,3 posto osvojenih glasova. Tako se proizvode veliki disproporcijski učinci u odnosu glasova i mandata te, na temelju velike natpredstavljenosti, omogućuje tvorbe apsolutne mandatne većine glasovno najjače stranke. Stoga taj izborni sustav ne jamči pravedno političko predstavljanje biračkog tijela, što je glavni cilj razmjernih izbora uopće.

I u izborima 1993. i 1997. godine izrazitija je glasovna prednost pred najjačim izbornim suparnikom donosila Hrvatskoj demokratskoj zajednici tri, a manja prednost dva mandata po županiji. Zahvaljujući velikim disproporcijским učincima, glasovno najjača stranka bila je jako natpredstavljena - 1993. godine 13,2 posto, a 1997. čak 21,9 posto - te je stekla apsolutnu mandatnu većinu u drugom domu (v. *Tablicu 2*). Ta se većina oba puta mogla dodatno ojačati ustavnim pravom predsjednika države da, *ex officio*, u Županijski dom imenuje pet zastupnika iz kruga uglednih javnih ličnosti. Predsjednik je 1993. imenovao ličnosti koje su formalno predstavljale posebne interesne organizacije i skupine - ratne invalide, prognanike, bivše političke zatvorenike, iseljeničtvo i strukovne udruge - ali su svi ti virilisti bili članovi predsjednikove vladajuće stranke ili njezini deklarirani pristaše. Godine 1997. predsjednik države imenovao je u drugi dom dva predstavnika srpske etničke zajednice iz Osječko-baranjske i Vukovarsko-srijemske županije, te još tri honorata. Nakon imenovanja virilista u Županijski dom, izborna većina Hrvatske demokratske zajednice povećala se 1993. od 58,7 na, *de facto*, 61,8 posto, ali se 1997. neznatno smanjila sa 65,1 na 64,7 posto.

Institucionalizacijom razmjernoga izbornog sustava ostvareni su, u osnovi, politički učinci većinskih izbora, ali su izostale prednosti zbog kojih se oni smatraju posebno prikladnima za izbor zastupnika u drugi dom parlamenta kao predstavničko tijelo teritorijalnih jedinica. Riječ je, prije svega, o prednostima što proizlaze iz nadmetanja pojedinačnih kandidata umjesto stranačkih lista. Natjecanje pojedinačnih kandidata omogućuje, naime, da u izborima uspješno sudjeluju i nestranačke ličnosti, koje uživaju ugled u lokalnim ili regionalnim sredinama u kojima žive. Njime se, nadalje, potiče veća usmjerenost kandidata i zastupnika na birače, a umanjuju njihova vezanost i ovisnost o strankama i stranačkim vodstvima. Time se otvara i veći prostor za artikulaciju izvornih lokalnih i regionalnih interesa, koji ne podliježu prethodnoj stranačko-političkoj agregaciji. Smatra se da izbor ličnosti općenito jamči točnije i responzivnije političko predstavništvo, koje je svjesno pretpostavljeno jakim stranačkim strukturama. U cjelini, izborom

ličnosti reafirmira se personalistička dimenzija izbora, čemu se u posljednje vrijeme iznova pridaje sve veće značenje i u starim demokracijama.<sup>8</sup>

*Tablica 1:* Sastav parlamenata u novim demokracijama zemalja srednje i istočne Europe 1997.

Zemlja	Parlament	
	Jednodomni	Dvodomni
Albanija	*	
Bjelorusija	*	
Bosna i Hercegovina		*
Bugarska	*	
Češka		*
Estonija	*	
Hrvatska		*
Jugoslavija		*
Latvija	*	
Litva	*	
Mađarska	*	
Makedonija	*	
Moldova	*	
Poljska		*
Rumunjska		*
Rusija		*
Slovačka	*	
Slovenija		*
Ukrajina	*	

<sup>8</sup>Istodobno s izborima za drugi dom parlamenta, održani su i lokalni izbori. Oni su bili posebno značajni, jer su pripadali kategoriji tzv. kritičnih izbora. Pod tim se pojmom podrazumijevaju izbori “u kojima su dubina i jačina uključenosti u izbore visoke, u kojima se zbivaju više ili manje temeljite promjene u odnosima moći u zajednici u kojima se oblikuju nove i trajne biračke grupacije” (nav. prema: Riker, 1962., 90). Lokalni izbori u Hrvatskoj 1997. bili su kritični izbori, prije svega, po tome što su u njima sudjelovale nove i trajne grupacije birača u hrvatskom Podunavlju, području koje je dotad bilo isključeno iz državno-pravnog sustava Republike Hrvatske

Tablica 2: Stranački sastav Županijskog doma Sabora 1993. i 1997.

Stranka	1993.		1997.	
	Mandati		Mandati	
	Broj	%	Broj	%
Hrvatska demokratska zajednica	37	58,7	41	65,1
Hrvatska socijalno-liberalna stranka	16	25,4	7	11,1
Hrvatska seljačka stranka	5	7,9	9	14,3
Istarski demokratski sabor	3	4,8	2	3,2
Hrvatska narodna stranka	1	1,6	-	-
Socijaldemokratska partija Hrvatske	1	1,6	4	6,3
Ukupno:	63	100,0	63	100,0

### Literatura:

Brokl, Lubomir/Mansfeldova, Zdenka, 1995.: *Bilanz der tschechischen Innenpolitik im Jahre 1993.*, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln (8)

Kristan, Ivan, 1996.: *Bicameralism of the Slovene Parliament*, Third Conference of the Central European Political Science Associations, Bled, 22.-23. studenoga 1996.

McGregor, James P., 1996.: Constitutional Factors in Politics in Post-communist Central and Eastern Europe, *Communist and Postcommunist Studies* 29 (2): 147-166.

Nohlen, Dieter/Kasapović, Mirjana, 1996.: *Wahlssysteme und Systemwechsel in Osteuropa*, Leske+Budrich, Opladen

Olson, David, 1996.: The Czech Senate: From Constitutional Inducement to Electoral Challenge, *East European Constitutional Review* 5 (4): 47-50.

Palarić, Antun/Kopajtich-Škrlec, Nives (ur.), 1996.: *Lokalni izbori i referendum* (Zakoni, izmjene zakona, komentari, praksa), Stručna i poslovna knjiga, Zagreb

Riker, William H., 1962.: *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, New Haven/London

Schade, Wulf, 1995.: Zur Verfassungsdiskussion in Polen, *Osteuropa* 45 (7): 638-650.

Schuettemeyer, Suzanne S./Sturm, Ronald, 1992.: Wozu Zweite Kammern? Zur Repräsentation und Funktionalität Zweiter Kammern in westlichen Demokratien, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 23 (3): 517-536.



Mirjana Kasapović

*ELECTIONS FOR THE HOUSE OF COUNTIES  
OF THE CROATIAN PARLIAMENT*

*Summary*

The Constitution of 1990 established a bicameral parliamentary system. The constitutional bicameralism has never been seriously theoretically and politically expounded; thus the issue of the representativeness and functionality of the second House of *Sabor* has remained open. The constitution of *županijas* (counties) casts some doubts on the representative function of that body, while the consultative and deliberative functions and especially the interventions into the legislative system by means of the suspensory veto have remained unfulfilled due to the same party's majorities in both houses. Regarding the 1997 electoral results for the House of Counties, this situation will not be dramatically changed.