

---

## Rasprava o izbornim sustavima\*

---

ANDRE BLAIS

*Sveučilište u Montrealu*

### *Sažetak*

U članku se raspravlja o različitim dimenzijama izbornih sustava. Autor prikazuje najvažnije opcije i glavne empirijske i vrijednosne argumente u prilog svakog od njih. Cilj je rada razmotriti svaki od sustava iz perspektive njegovih zagovornika i sažeti njihovu argumentaciju što je moguće točnije. Zagovarati se može svaka od mogućnosti. U radu se sustavnim izlaganjem primjera ocjenjuju empirijski argumenti izneseni u raspravi. U najvećem broju slučajeva primjeri potkrepljuju argumentaciju često samo u specifičnim detaljima. Konačno, u radu se identificiraju najvažnije vrijednosti istaknute u raspravi. Te vrijednosti usko korespondiraju s onim što literatura predlaže kao temeljne funkcije demokratske reprezentacije.

Argumenti podrške nekom izbornom sistemu nužno su dvojaki. Prvo, postoje empirijske tvrdnje o vjerojatnim posljedicama toga sistema. Drugo, postoje vrijednosni sudovi o poželjnosti tih posljedica. Podrobnom analizom uvjeta u raspravi namjera mi je: (1) jasno razlikovati empirijske i vrijednosne argumente; (2) ocijeniti empirijske iskaze sustavnim pregledom dokaza, što će mi omogućiti usmjeravanje rasprave na najuvjerljivije tvrdnje; i (3) jasno identificirati glavne vrijednosti istaknute u raspravi.

Stajalište o tim problemima, kao i o problemima uopće, ovisi o percepciji posljedica koje proizlaze iz različitih opcija i iz ocjena tih posljedica. U ovom radu bavit ćemo se i činjenicama i vrijednostima. Činjenice i vrijednosti bit će, naravno, različito razmatrane. Posvetit ću pažnju empirijskim elementima. Jednostavno, lakše je ocijeniti činjenice od vrijednosti, a ima smisla početi s jednostavnijim zadatkom. Sustavnim ispitivanjem dokaza moguće je »očistiti« raspravu, odnosno, izdvojiti one argumente, koji se čine valjanima, od onih, koji to nisu. Dobar argument mora biti empirijski valjan i vrijednosno prihvatljiv. Nema potrebe razmatrati vrijednosne aspekte argumenata koji ne udovoljavaju prvom uvjetu. Što se tiče vrijednosti, moj je jedini cilj utvrditi one koje su značajne za raspravu.

\* Objavljeno u: *International Political Science Review*, Vol. 12, No. 3, 1991.

Postoje mnoge mogućnosti kada je riječ o oblikovanju izbornih sistema, kao što postoje i mnoge dimenzije koje treba razmotriti (Blais, 1988). Svaku mogućnost može podržati nekoliko argumenata. Očigledno je da nije moguće prikazati svaki. Izabrat ću one koji se čine najznačajnijima. U takvom izboru nije moguće izbjeći određeni stupanj arbitrarnosti, ali sam prema svakoj opciji nastojao biti pravičan koliko je to moguće. Započinjem s pretpostavkom da za svaku opciju postoje valjani razlozi i da je posebno važno razumjeti argumente u prilog svake od njih. Vjerujem da je najbolji način za smanjivanje arbitrarnosti usvajanje antropološkog pristupa oblikovanog tako da izdvoji ono racionalno u svakoj opciji. Na prvom koraku moj je cilj razmotriti određenu mogućnost iz perspektive njezinih protagonista i što je moguće točnije sažeti njihovo razmišljanje. Naravno, takav pristup treba biti nadopunjen kritičnijom perspektivom, a propitat ću i valjanost pojedinih iskaza njihovim sučeljavanjem s empirijskim dokazima. Uvjeren sam da će analiza koja počinje dobronamjernom pretpostavkom da svaka opcija ima opravdanja i koja, nakon što je svaku saslušala i prihvatila da svaka ima zanimljive argumente u svoju korist, ipak odbacuje sve osim jedne, manje griješiti od one koja tako ne čini.

Započinjem izbornom formulom i posebnu pažnju posvećujem sustavima većina i razmjernog predstavnštva (RP). Razlog tomu je način strukturiranja te rasprave. Kao što su upozorili Lijphart i Grofman (1984:4): »rasprava o odabiru izbornog sistema bila je često definirana kao izbor između većinskog na jednoj strani i RP da drugoj«. Budući da je rasprava strukturirana na taj način i zbog toga što su većinski i razmjerni sistem najrašireniji u nacionalnim izborima, prvo ću ispitati te dvije formule. Nakon toga razmotrit ću različite mogućnosti koje se odnose na odabir tipa glasačkih lista i strukture izborne jedinice.

### *Pravilo relativne većine*

Zagovornici pravila relativne većine tvrde da je njegova velika prednost to što proizvodi stabilnu vladu... Njihov smjer razmišljanja je u tome da pravilo većine, diskriminirajući male stranke, potiče dvopartijski sistem koji dovodi do stabilne jednostranačke vlade. (Lijphart i Grofman, 1984:5).

Polazni argument u korist sustava relativne većine povezan je sa stabilnom vladom. Kao što Rose (1983:30) smatra, »sistem relativne većine zamišljen je kao sredstvo stvaranja parlamentarne većine«. Taj stav potiče tri pitanja. Prvo, da li takvi izborni sistemi proizvode jednostranačke (većinske) vlade? Drugo, da li oni (i jednostranačke vlade) vode u stabilne vlade? Treće, zbog čega su jednostranačke i/ili stabilne vlade poželjne?

Započnimo prvo s pitanjem odnosa između sustava relativne većine i jednostranačke vlade. Nema sumnje da je vjerojatniji nastanak jednostranačke vlade pod većinskim nego pod razmjernim izbornim pravilom, kao što to pokazuju podaci Raea (1969:99): »U 75 zakonodavnih tijela izabranih pravilima razmjernosti prosječna minimalna većina bila je 1.96 stranaka. Tipična je potreba za podrškom dviju najvećih stranaka kako bi se postigla većina. U 45 zakonodavnih tijela izabranih pravilima relativne i apsolutne većine, prosječna mini-

malna većina bila je samo 1.15 stranaka, ukazujući da su jednostranačke većine uobičajenije.

Isto tako Rose (1983: 33—34) zaključuje kako je »izborni sistem 'prvi s najviše glasova osvaja mjesto' obično uspješan u proizvodnji parlamentarne većine za jednu stranku,« ali dodaje »tendencija... je zaista snažna misao u dijelovima Commonwealtha u kojima se igra kriket. Ona ne vrijedi uvijek za Kanadu, Japan ili Francusku.« Zaključci Rosea su upitni, budući da Japan i Francusku treba isključiti — Japan jer koristi izborne jedinice s izborom više predstavnika, a Francusku jer ima sustav apsolutne većine. Analizu treba ograničiti na one sisteme koje zagovornici većine imaju na umu, a to znači, izborne jedinice s jednim mjestom u parlamentu poput Kanade, Novog Zelanda i Britanije. Blais i Carty (1988) ukazuju da 72% takvih izbornih sistema stvara jednostranačku zakonodavnu većinu nasuprot 10% razmjernih izbora. Blais i Carty (1987) također pokazuju da je, ako je sve drugo jednako, vjerojatnost jednostranačke vlade 40 postotnih poena veća u većinskim nego u razmjernim izborima.

Takvi se nalazi mogu interpretirati na dva načina. S jedne strane, pravilo relativne većine (u izbornim jedinicama s jednim predstavnikom) proizvodi većinu u najvećem broju slučajeva i mnogo učestalije od RP. S druge strane, ono ne uspijeva ostvariti svoj temeljni cilj u tri od ukupno deset slučajeva, pa čak nije ni najefikasnije sredstvo u tom smislu. Kao što pokazuju Blais i Carty (1988), izbori s apsolutnom većinom, u kojima se bira više predstavnika u jednoj izbornoj jedinici, dovodi do jednostranačke većinske vlade u devet slučajeva od deset. Ukratko, pravilo relativne većine uvelike povećava vjerojatnost jednostranačke vlade, ali pri tom nije i najuspješnije. Druga pretpostavka odnosi se na odnos između izborne formule i stabilnosti vlade. Ispitivana su dva oblika nestabilnosti: česti izbori i česte promjene vlade. Postojeći podaci pokazuju da izbori nisu češći u sistemima s RP (Bogdanor, 1984: 149; Rose, 1983:28). Očekivana dužina trajanja vlada ipak je nešto kraća od onih u većinskim sistemima. Najveći broj studija trajnosti vlada nije razmatrao vezu između izbornih sistema i trajnosti — one ipak pokazuju da postoji snažna povezanost između jednostranačke vlade, koja je učestalija u većinskom sistemu, i njezine trajnosti. Blondel (1968: 199) zaključuje da je »jednostranačka vlada faktor koji pridonosi stabilnosti vlasti«. Do jednakog zaključka došli su Taylor i Herman (1971), Sanders i Herman (1977) i Strom (1985). Neposredniju usporedbu napravio je Powell (1982) koji kaže da »su većinski sustavi stabilniji od onih razmjernih« (str. 153). Druga empirijska pretpostavka zagovornika pravila većine — da ono jača stabilnost vlade — tako je potvrđena.

To nas dovodi do trećeg pitanja o vrlinama jednostranačke i/ili stabilne vlade. Počnimo s jednostranačkom većinskom vladom. Uobičajeno je isticanje tri pozitivne posljedice takve vlade. Prvo je njezina veza sa stabilnom vladom, čemu će se vratiti kasnije. Druga je kohezija. Ako je sve drugo jednako, činjenica da vladu čini jedna stranka, a ne više njih, trebala bi osigurati jedinstvo. U mjeri u kojoj »reprezentacija izražava težnju za provođenjem jedinstvene moći« (Spitz, 1984:40), da »sve nacionalne odluke zahtijevaju redukciju alternativa

na jedan konačan izbor (ibid: 21) i da »unutar države koju obilježava narodni suverenitet i formalna politička jednakost sudionici — iznad svega drugog — žele otkriti način jedinstvenog djelovanja« (ibid: 201), izbor većinske stranke kao vladaoca ima dosta smisla.

Naravno, suprotnost između većinskih i koalicijskih vlada ne bi trebalo preuveličavati. Kao što kaže Rose (1983: 42) »vrlo velika stranka sa gotovo pola nacionalnog biračkog tijela vjerojatno je i sama koalicija«. Štoviše, »koalicijska vlada manje je sklona dopustiti kršenje stranačke discipline budući da nedisciplinirano glasanje... može ne samo ugroziti vladinu većinu... nego prijeti samom temelju na kojem je izgrađena koalicija«. (ibid: 269).

Treća vrlina jednostranačke vlade je odlučnost. S jednostranačkom vladom rezultat izbora je jednoznačan: stranka na vlasti zadržava ili gubi vlast. Pri koalicijskim vladama rezultat je nejasan i, najvažnije, oblikovanje vlade nije najneposrednije određeno rezultatima izbora.

Kada je riječ o tome tko će upravljati zemljom, izborni rezultati ne pružaju odgovor. Oni nisu bez značenja, ali ih treba smatrati samo jednim od podataka. Izborni rezultati u sistemu manjine proizvode promjenu u odnosima moći; oni mijenjaju položaj manjine u parlamentu i utječu na položaj u koalicijskim razgovorima, ali nikad nisu jedini utjecaj, a često ni najvažniji. (Vis 1983: 155; također Duverger 1965: 391).

Kao posljedica »nejasnost i kompromis nastaju na sekundarnoj razini pri likom svakog stvaranja koalicija« (Downs, 1957: 155), a glasači raspolažu s manje kontrole nad vladom. Mnogo se teže osloboditi koalicija nego jednostranačke vlade. Rose i Mackie (1980: 20, tabela 8) navode da u 39% izbora u angloameričkim zemljama (uglavnom sistemi relativne većine) vlade budu zamijenjene; u kontinentalnoj Evropi i Skandinaviji (uglavnom sistemi razmjernosti) vlade padaju u samo 23% izbora (ne ubrojivši promjene u sastavu vlade koje su poseban slučaj). Zaista, sudbina stranke u koaliciji povezanija je s unutrašnjom dinamikom koalicije nego s izbornim uspjehom stranke: »U koalicijskoj vladi promjene njezinog sastava bez konzultacija s izbornim tijelom dvostruko će vjerojatnije dovesti do gubitka položaja nego izborni poraz« (Rose i Mackie, 1980: 21). Čak i advokati RP priznaju da »većinski sistemi olakšavaju glasaču da pridonesu kvalitativnoj promjeni« (Irvine, 1979: 25). Ukratko, sustav relativne većine je jednoznačniji i tako osigurava veću odgovornost vlade biračima.

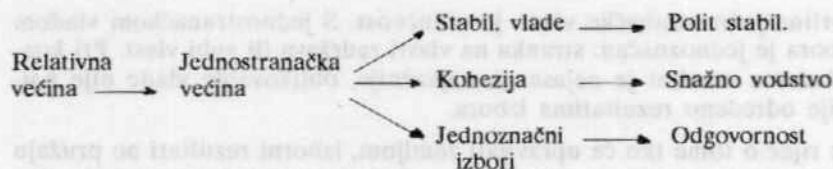
Zbog čega se smatra da je stabilna vlada proizvod većinskog pravila? Riječju, tvrdi se da stabilnost vlade pojačava političku stabilnost. Temeljna je pretpostavka kako razmjerno predstavništvo može proizvesti nestabilne i slabe vlade, koje mogu ugroziti samo postojanje demokracije: »... visoko fragmentirani višestranački sustavi... mogu voditi do nestabilnosti ili slabih koalicija koje nisu u stanju izaći na kraj s glavnim problemima... Takvi rezultati mogu stimulirati gubitak povjerenja u predstavničku demokraciju« (Dahl, 1971: 122).

Powell (1982) je istraživao povezanost između stabilnosti i političkog poretka u 27 država. Njegovi nalazi »ne daju podršku teoretičarima koji drže da je stabilnost vlade faktor jačanja građanskog reda« (str. 107). Premda postoje značajne

korelacije kada se promatra homogeni poduzorak 18 ekonomski razvijenih država (ibid.). Blais i Dion (1990) ukazuju na to da među neindustrijaliziranim zemljama češće dolazi do sloma demokracije u sistemima sa RP koje obilježava niska stabilnost vlada.

Najznačajnija (pozitivna) posljedica pravila relativne većine je dakle jednostranačka većinska vlada. Takva vlada omogućava stabilnost koja povratno jača političku stabilnost, koheziju vlade, a tako i čvrsto vodstvo i, konačno, jasne izborne rezultate koji omogućavaju veću odgovornost vlade biračima.

Cijela argumentacija može biti sažeta kao na slici 1:



Slika 1.

### Razmjerno predstavništvo

Glavni argument RP tvrdi da demokratsko zakonodavno tijelo treba predstavljati sve interese i gledišta izbornog tijela, pa je tako jedini valjani oblik predstavništva razmjerno predstavništvo. (Lijphart i Grofman, 1984: 5—6).

Glavna vrlina RP je široka i pravedna reprezentacija. »RP počinje s premise kako raznolikost treba biti ispravno odražena u predstavničkim skupštinama« (Sharman, 1980: 94). Glavni je cilj »izabrano tijelo koje odražava glavne tokove mišljenja u izbornom tijelu« (Lakeman, 1974: 271). Gotovo po definiciji razmjerno je predstavništvo pravedno, budući da je namjera njegove formule svakoj stranci dati udio u parlamentu više ili manje jednak udjelu u glasovima. Zbog pravednog predstavništva se vlada i općenito politički sistem vjerojatnije percipiraju kao legitimni. Ta legitimnost trebala bi osigurati politički sklad i red. Štoviše, zbog toga što su raznolika gledišta zastupljena u zakonodavnom tijelu, a u manjoj mjeri i u vladi, vlada će s više vjerojatnosti uvažavati raznolikost mišljenja. Naravno, ne može se poreći činjenica kako, na koncu, raznolikost treba suziti na jedinstvo (Spitz, 1984), ali zagovornici razmjernog predstavništva tvrde da ono potiče veće usklađivanje i unosi duh suradnje među strankama (Finer, 1975: 30—31). Na taj način razmjerno predstavništvo postaje dijelom konsenzusnog modela demokracije, modela koji se temelji na pogledu da »politička moć treba biti raspršena i podijeljena na različite načine« (Lijphart, 1984: 208). Pomoću tog mehanizma za izgradnju konsenzusa RP znači harmoniju i red.

Razmjerno predstavništvo se tako zagovara kao sredstvo za postizanje reda i legitimnosti uključenjem različitih gledišta. To nameće četiri pitanja. Prvo, s koliko točnosti RP odražava mišljenja? Drugo, da li doista omogućava iskaziva-



nje veće raznolikosti gledišta? Treće, da li snaži konsenzualnu politiku? I konačno, da li široka i pravedna reprezentacija pridonosi političkom skladu?

Prvo, pitanje predstavnštva. Nije iznenađujući nalaz da su razmjerni sistemi u dodjeljivanju mjesta u parlamentu strankama razmjerno glasovima mnogo uspješniji od sistema relativne ili apsolutne većine. Podaci Raca (1969: 96) pokazuju da je prosječno odstupanje između udjela u glasovima i udjela u mjestima u parlamentu, više nego dvostruko veće u većinskim formulama. Slične rezultate iznosi i Lijphart (1990).

Ti su podaci problematični. Prvo, Taagepera (1984, 1986; vidi i Taagepera i Shugart, 1989) pokazuje da stupanj razmjernosti u velikoj mjeri ovisi o veličini izborne jedinice. To je dobro primijećeno. Premda najveći broj razmjernih sistema imaju velike izborne jedinice i biraju jednog predstavnika, ta razlika mora imati bitnije značenje.

Štoviše, s obzirom na to da je cilj RP pravedna distribucija moći, bilo bi primjerenije ispitati podjelu mjesta u vladi, budući da stvarna politička moć leži u izvršnoj vlasti. To je navelo Taylora (1984) i Taylora i Lijpharta (1985) da razviju koncept »razmjernog mandata« na temelju toga što su »izbori prvenstveno mehanizam stvaranja vlade« (Taylor i Lijphart, 1985: 388). Taylor i Lijphart izlažu mjeru disproporcionalnosti vladinog mandata u vremenu od 1945. do 1980, koja indicira postojanje značajne disproporcionalnosti u sistemu RP, diskriminirajući ostale u korist malih centrističkih stranaka ili stranaka s posebnim interesima. Ipak, opći bias RP je slabiji (prosječni Loosemore-Hanby indeks iznosi 20.2 uspoređen sa 22.7 u većinskim sistemima). Odluka Taylora i Lijpharta da disproporcionalnost analiziraju kroz duže vrijeme je upitna budući da ni stranke ni izborno tijelo ne ostaju isti kroz tako dugo vrijeme. U kraćem razdoblju je razlika između RP i većinskog sistema sigurno veća. Ukratko, Taylor i Lijphart opravdano upozoravaju na postojanje biasa RP u korist manjih centrističkih stranaka. Općenito se može reći kako RP omogućuje pravičniju reprezentaciju čak i na razini vlade.

U drugom pitanju riječ je o mjeri u kojoj RP osigurava prisutnost širokog spektra mišljenja u parlamentu kao i u vladi. Prvo, RP povećava broj stranaka koje se natječu u izborima. Prosječno u takvim izborima sudjeluje osam, a u većinskim pet stranaka. Kada se kontroliraju ostali faktori, utvrđeno je da razlika iznosi 1.4. Broj aktivnih stranaka u parlamentu je 20% manji u većinskim nego u razmjernim sistemima (Blais i Carty, 1991). To su svakako značajne razlike. RP olakšava manjim strankama da budu zastupljene u zakonodavnim tijelima, što treba omogućiti raznolikost prisutnih interesa i perspektiva. Isto tako, najveći broj izbora RP završava stvaranjem koalicijskih vlada, a sama činjenica da je više stranaka zastupljeno u vladi, pretpostavlja da je ona osjetljivija na raznolika mišljenja.

Treće je pitanje da li RP jača spremnost političke elite na pravljenje kompromisa i usvajanja konsenzualnog političkog stila. Takva je pretpostavka istinita gotovo po definiciji. Razmjerno predstavnštvo proizvodi koalicijske vlade, a stranačke elite u koaliciji ne mogu drugo nego dogovarati se i praviti kompro-

mise. Premda se može tvrditi da će u većinskom sistemu stranke djelovati kao pragmatični posrednici i isticati pragmatična obećanja kako bi preživjele. To znači da bi jedina razlika između većinskog i razmjernog predstavnštva bila u tomu da se u prvom dogovor postiže prije izbora, a u drugom u parlamentu. Samo RP niukoliko ne olakšava postizanje kompromisa.

Pomak prema RP povećava pritisak na ideologiju, istovremeno obeshrabrujući približavanje stranaka, koje umjesto toga navodi na maksimiranje značenja njihovih razlika. Rezultat je da RP, istovremenim jačanjem nužnosti stvaranja kompromisa u parlamentu, to čini teže ostvarljivim. Stranke koje su zauzele idološke pozicije teže postižu kompromis. Dalje, najvjerojatniji koalicijski partneri u zakonodavnom tijelu su upravo one stranke koje su najdirektniji suparnici u izborima, a to situacija nije pogodna za promociju prijateljske suradnje (Katz, 1980: 121).

Posljedica je problematičnost pretpostavke da RP jača kompromise. To nas vodi konačnom pitanju, koje se može smatrati lakmusovim papirom RP: da li RP, budući da omogućava široku i pravičnu reprezentaciju različitih mišljenja i interesa, pojačava politički sklad?

Postoje neki indikatori takvog učinka. U nekim zemljama usvajanje RP čini se da je poboljšalo političku klimu. U stvari, »vjerojatno je odlučni događaj u razvoju Belgije usvajanje RP 1899. godine, jer se činilo da ima stvarni politički uspjeh ... Nakon prihvaćanja sistema lista... vlade su imale slabije većine i kraći životni vijek, ali je bilo mnogo manje opasnosti od trajne i neprevladive podjele unutar zemlje« (Mackenzie, 1964: 75—76, vidjeti i Carstairs, 1980: poglavlje 6). Većinski sistemi imaju efekt polariziranja, što je najjasnije demonstrirano na slučaju Kanade, Cairns (1968: 62) tvrdi da su »izborni sistemi dali značajan doprinos identifikaciji područja/provincije sa određenom političkom strankom. On je podcijenio političku raznolikost unutar svake provincije. Izborni je sistem trajno preuveličavao značenje promjena označenih granicama provincija (vidjeti također Irvine, 1979). Premda Cairns možda preuveličava utjecaj izbornog sistema (Lovink, 1970), pa čak možda i griješi s obzirom na učinke većinskog sistema (Johnston i Ballantyne, 1977), polazna hipoteza da je u Kanadi sistem relativne većine povećao vidljivost regionalnih podvojenosti, teško je osporiva. Čak i Duverger (1950: 39) priznaje da »pravilo većine naglašava geografsku lokalizaciju mišljenja«. Tako je uvjerljiva tvrdnja La Palambore da u zemljama poput Italije postoji veliki rizik da bi »većinski izbori izobličili političku kompleksnost zemlje i nepredstavljene manjine morale bi tražiti nove, a možda i nasilne načine izražavanja« (str. 703).

Tri komparativne studije istraživale su povezanost između izbornih sistema i političkog poretka. Prva je studija Powella (1982). Njegovi su nalazi slijedeći. S jedne strane, RP ima veći izborni odaziv (tabela 4.4, str. 70; i Jackman, 1987; Blais i Cart, 1990) i smanjuje protestnu aktivnost (slika 6.3, str. 131). S druge strane, čini se da ne smanjuje neredne ili smrtno slučajevne izazvane političkim nasiljem, premda su koeficijenti za prvi slučaj poželjnih vrijednosti. Powell (1982: 223) zaključuje kako »su prednosti predstavničkog parlamentarnog sistema u tome što omogućava ulazak pomoću legitimnih političkih procesa...

manjine dobivaju nacionalni forum, a njihovi vođe bliži su poticajima demokratskog sudjelovanja, a da u isto vrijeme predstavnički ustavni aranžmani, čini se, ohrabruju destabilizirajuće predstavništvo ekstremnih postupaka« (ibid.: 151; isto Powell, 1986).

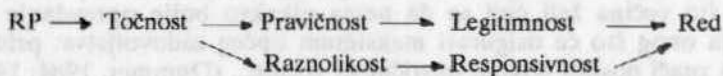
Ukratko, Powellova analiza sugerira da RP ima dvije skupine posljedica na politički poredak: pozitivnu, koja se odnosi na stvaranja većeg broja stranaka, i negativnu koja je povezana sa stvaranjem ekstremnih stranaka. Prva je snažnija od druge, tako da RP pozitivno doprinosi, premda dosta slabo, političkom skladu.

Druga je studija Blaisa i Cartyja (1989). Ona je na mnogo načina slična Powellovoj — koristi iste temeljne indikatore političkog sklada (protest, demonstracije, političke štrajkove, nered, smrt od političkog nasilja). Razlikuje se u tome što se bavi s 19 razvijenih demokracija (umjesto sa 27 ispitanih kod Powella) i klasifikacijom zemalja na temelju izborne formule, umjesto dosta neobične procedure koju koristi Powell (koja zbraja sisteme relativne i apsolutne većine i karakterizira Njemačku, Irsku i Japan kao miješane sisteme). Oni ne nalaze da su neredi rjeđi u RP, (suprotno od onog što vjeruju zagovornici RP). Nalaze također da visok stupanj nepodudarnosti između glasova i mjesta povećava nemir (obrazac koji zagovornici RP uobičajeno pretpostavljaju).

Konačno, Blais i Dion (1990) razmatraju demokratsko iskustvo u neindustrijaliziranim zemljama i pokazuju da se demokracije koje su usvojile RP teže održavaju od onih koje su usvojile sistem relativne većine s jednim izabranim predstavnikom. Oni zaključuju da izbor RP može biti rizičan izbor za mlade demokracije.

Empirijski dokazi nisu jednoznačni. RP nije jasno superiorno većinskom pravilu u unaprijedenju političkog sklada u razvijenim demokracijama, a čini se opasnim izborom za mlade demokracije. Pa ipak, RP se može braniti. Taj sustav povećava odaziv na izbore i smanjuje vjerojatnost velikih političkih nereda, koji mogu nastati kada većinski sistemi dovode do substancijalne disproporcionalnosti između glasova i mjesta.

Ukratko, temeljni argument u korist RP je što omogućava točnije ogledanje mišljenja, što dovodi do šire i pravičnije reprezentacije, osiguravajući tako responsivnost, legitimitnost i red (vidi sliku 2).



Slika 2.

Veza između RP i političkog sklada je problematična, ali postoje indikacije da RP može imati pozitivne učinke u nekim slučajevima. Dapače, pravičnost i responsivnost se mogu smatrati ciljevima, a ne sredstvima za ostvarenje reda. Osim toga potencijalna veza između RP i reda nije bitna ako postoje minimalne razine stabilnosti, odnosno održanja demokracije. Dijagram ne uključuje još jedan



argument u korist RP, a to je jačanje umjerenosti, budući da je taj argument neuvjerljiv.

### *Pravilo apsolutne većine*

Sustav ...apsolutne većine... na dva načina može biti u prednosti pred onim relativne većine. Prvo, s aspekta demokratskog načela, vjerojatnije je da izabrani predstavnik ima podršku jasne većine (natpolovične većine upisanih glasača, op. prev.) nego samo veći broj glasova (većinu palih glasova, op. prev.) svoje izborne baze. Drugo, gledajući praktično, on može biti snažno sredstvo protiv antisistemskih stranaka; istovremeno, disproporcionalnost većinskog pravila može štetiti manjim strankama koje nisu regionalno koncentrirane, ... disproporcionalnost sistema diskriminira ekstremne stranke čak i onda kada su one relativno velike (Lijphart i Grofman, 1984: 10).

Dva su glavna argumenta u korist pravila apsolutne većine. (1) oni koji su izabrani uživaju snažnu podršku, dakle, ono jača legitimnost vlade; (2) slabi ekstremne stranke. Te dvije karakteristike pridonose jačanju političkog reda.

U pravilu apsolutne većine onaj izabrani mora osigurati podršku polovice izbornog tijela. U sustavima relativne većine i RP uvjeti za osvajanje mjesta u parlamentu mnogo su blaži. U sustavu apsolutne većine postoji garancija da je svaki predstavnik prihvatljiv za većinu birača, što nije slučaj u druge dvije izborne formule. Treba upozoriti da pravilo apsolutne većine s biranjem jednog predstavnika (što je tipičan slučaj) ne pruža garancije da će stranka ili stranke koje stvaraju vladu imati i podršku jasne većine birača. U francuskim izborima 1968. godine, primjerice, degolisti su osvojili 60% mjesta sa samo 36% glasova. Sličan je i argument da princip apsolutne većine jest u biti demokracije. Stvarne političke odluke donose se pravilom takve većine i »prirodno« je da se ista logika primjenjuje i za izbor odlučilaca. Ukratko, princip apsolutne većine ima u demokraciji mnogo više smisla od principa relativne većine.

Legitimnost tog pravila priznaju i njegovi kritičari. Dummet, primjerice, uvjerljivo razlaže da nema ništa sankrosaktno u principu apsolutne većine.

Postavlja se pitanje da li je važnije zadovoljiti što je moguće više ljudi ili zadovoljiti svakog što je više moguće. Ovo drugo sigurno je razumnije. Pravilo da se čini ono što većina želi čini se da nema nikakvo bolje opravdanje od grubog testiranja onog što će osigurati maksimum općeg zadovoljstva: pridati mu veću važnost znači postati žrtvom mističnosti većine... (Dummet, 1984: 142).

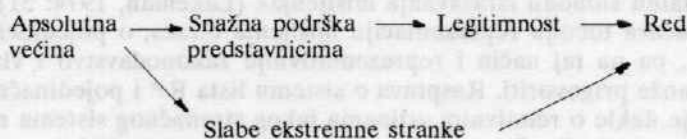
Ipak mu je jasno da time neće uvjeriti mnogo ljudi i mora priznati veliku legitimnost pravila apsolutne većine: »Činjenica da su mnogi opsjednuti mističnošću većine određena je izbornim pravilima koje će prihvatiti kao pravična« (ibid.).

Druga vrlina koja se pripisuje sistemu apsolutne većine je podreprezentirano antisistemskih stranaka. Neke od dokaza takvog učinka prikazao je Fischesella (1984); vidi se da su antisistemske stranke značajno podzastupljene u sistemu apsolutne većine s dva izborna kruga (suvremena Francuska, ali i Njemačka i Norveška prije 1. svjetskog rata). Takvi dokazi nisu uvjerljivi jer ne

postoje usporedbe sa razmjernim i sistemima relativne većine. Ipak takva pretpostavka ima neku *prima facie* valjanost. Apsolutni većinski sistem s dva kruga potiče stranke na savezništva (Fisichella, 1984: 185) i otežava život ekstremnim strankama za koje je malo vjerovatno da se mogu dogovoriti s drugim strankama. Blais i Carty (1989) usporedili su postotak mjesta koje su imale ekstremne stranke u izbornim sistemima relativne većine, apsolutne većine i RP. Otkrili su da ekstremne stranke, ako je sve drugo isto, imaju najmanji udio u parlamentu u sistemima apsolutne većine (njihov postotak mjesta je 8 posto manji nego u RP i 2 posto manji nego u sistemu relativne većine).

Glavna je tvrdnja zagovornika apsolutne većine da će sistem, koji ima predstavnike sa snažnom i širokom podrškom i koji slabi ekstremne stranke, najvjerovatnije osigurati legitimnost i red. Tu je tvrdnju vrlo teško ocijeniti i zbog toga što je takav sistem primijenjen u relativno malo zemalja. Powellova (1982) studija o političkom nasilju zbraja relativne i apsolutne sisteme i na taj način ne može biti od koristi. Analiza Blaisa i Cartyja (1989) uključuje samo dva apsolutna sistema (Francuska i Australija) i njihovi su nalazi zbog toga samo približni. Neki daju podršku zagovornicima sistema apsolutne većine, koji djeluje isto tako dobro kao i RP. Suprotno onome što je utvrđeno za većinske sisteme, snažan disparitet između mjesta i glasova ne pridonosi neredima. Međutim, neki drugi nalazi iste studije su zabrinjavajući. Najvažnije: čini se da snaga ekstremnih stranaka ne vodi u više političkog nasilja.

Glavni argumenti u korist pravila apsolutne većine su ovi: ono osigurava jasnu podršku većine glasača, legitimnost i red, a otežava zastupljenost antisistemskih stranaka (slika 3).



Slika 3.

Pokazali smo da se princip apsolutne većine smatra visoko legitimnim, ali da na nesreću procedura ne garantira snažnu podršku vladi. Također smo pokazali da on slabi ekstremne stranke, premda primjeri pokazuju da one ne moraju biti glavna prijetnja političkom poretku. Ima indikatora da taj sistem u sprečavanju političkog nasilja djeluje isto tako dobro kao i RP, a nešto bolje od sistema relativne većine. Konačno, treba upozoriti da argumenti u korist sistema apsolutne većine nisu bili tako sustavno artikulirani kao oni u korist drugih izbornih pravila.

#### *Predmet glasovanja: liste naspram pojedinaca*

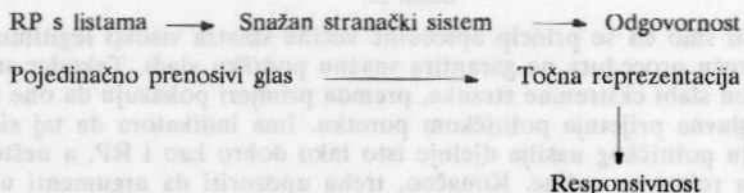
Pitanje o tome da li glasači trebaju izabrati između pojedinaca ili liste pojedinaca (ili stranaka) postavlja se samo u izbornim jedinicama u kojima se

bira više predstavnika, odnosno kada treba izabrati više od jednog kandidata. Kako zagovornici sistema relativne i apsolutne većine preferiraju izborne jedinice s jednim predstavnikom, rasprava se odnosi na sisteme RP, određenije, na izbor između sistema lista i pojedinačnog prenosivog glasa (*single transferable vote*).

Rasprava o ta dva tipa odnosi se na pitanje što RP treba predstavljati. Zagovornici sistema lista smatraju da iskazi o političkim strankama čine temelj političke reprezentacije. Sistem lista ne onemogućava iskazivanje mišljenja o pojedinačnim kandidatima; dapače, mnogi sistemi RP omogućavaju preferencijalno glasanje, kojim birači pokazuju svoju preferenciju između pojedinačnih kandidata unutar liste (Marsh, 1985). Pa ipak to ograničava birača; on mora prvo izabrati stranku, a nakon toga može birati između kandidata koje je ta stranka nominirala.

Glavni argument za postavljanja takvog ograničenja u primjeni sistema lista (RP) leži u pretpostavci da su stranke bitna komponenta demokratskog političkog sistema koju treba očuvati i jačati. Postoje čvrsti dokazi da sistem pojedinačno prenosivog glasa slabi stranački sistem. Kao što je pokazao Katz (1980), taj sistem potiče kandidate da traže osobnu podršku i obeshrabruju podršku drugih kandidata u istoj stranci. Takmičenje unutar jedne stranke slabi jedinstvo i koheziju. U Irskoj je taj problem smanjen većom važnošću koja se pridaje izbornoj jedinici u provođenju politike, te tako stranke ostaju prividno jedinstvene. Pa ipak su pojedinačno prenosivi glasovi, kao i preferencijalno glasanje uopće, štetni za razvoj odgovornog stranačkog sistema.

Osnovni argument u korist sistema pojedinačnog prenosivog glasa je da »daje biraču maksimalnu slobodu izražavanja mišljenja« (Lakeman, 1974: 51). Takva sloboda omogućava točniju reprezentaciju mišljenja birača, o pojedincima kao i o strankama, pa na taj način i reprezentativnije zakonodavstvo i vlast. Toj se tvrdnji ne može prigovoriti. Rasprava o sistemu lista RP i pojedinačnog prenosivog glasa je dakle o relativnim vrlinama jakog stranačkog sistema naspram kvalitetnije reprezentacije. Rasprava se može sažeti kao na slici 4.



Slika 4.

#### Procedure: broj i vrsta glasova i broj glasovanja

Izborne procedure potiču mnoga pitanja koja su ovisna o izbornim formulama. Unutar sistema lista RP glavno je pitanje postojanje preferencijalnog glasanja, odnosno da li je biračima dozvoljeno da iskažu svoje preferencije iz-

među kandidata na pojedinačnoj listi. Unutar sistema relativne većine rasprava se, prije svega, vodi o kategorijalnom glasovanju, u kojem birači iskazuju samo jedan (prvi) izbor, i potvrđivanja, glasovanja u kojem mogu birati onoliko kandidata koliko žele. U sistemima apsolutne većine moguć je izbor između alternativnog glasovanja, u kojem birači rangiraju svoje preferencije, a druga ili treća preferencija može biti uzeta u obzir kako bi se izabrao kandidat s potrebnom većinom upisanih glasača, i glasovanja u dva (ili više) kruga; drugi se krug održava onda kada nijedan kandidat nije postigao potrebnu apsolutnu većinu u prvom krugu.

Osvrnut ću se na svaku od te tri mogućnosti. No prije toga treba nešto općenito reći o izbornim procedurama. Ako je sve drugo jednako procedura je to bolja, što se više informacija otkriva o preferencijama birača. Obrazloženje je dato uz sistem pojedinačnog prenosivog glasa: što više informacija u glasanju, to su točnije predstavljena mišljenja i to je izabranik reprezentativniji. Slijedi da je, ako je sve drugo jednako, ordinalno glasanje, u kojem glasači rangiraju stranke i/ili kandidate, poželjnije od nominalnog glasanja, u kojem nema redosljeda preferencija.

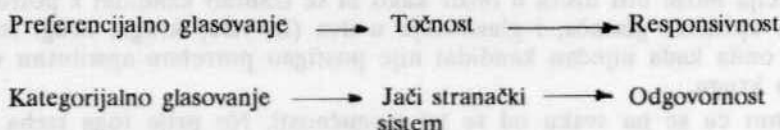
Želimo da rezultat izborne procedure što je više moguće ovisi o preferencijama birača. Zbog toga želimo da strategija svakog birača otkrije skalu njegovih preferencija, a njegova skala preferencija da odredi njegovu strategiju. Najjednostavniji i najprirodniji način da bi se to postiglo je usvajanje biračkog mehanizma koji se sastoji od jednog glasačkog kruga, u kojem se od birača traži da zabilježi redosljed željenih ishoda. Takav mehanizam mu garantira otkrivanje svih preferencija koje može imati između parova izbornih ishoda, i isključuje prisilu da mora birati između stranih mu mogućnosti glasovanja koje ne korespondiraju s razlikama između mogućih skala preferencija (Dummet, 184: 155).

Takoder slijedi da je glasovanje potvrđivanja, kojim birači mogu glasati za onoliko kandidata za koliko žele, superiornije od kategorijalnog glasanja. Končno to podrazumijeva da su dva kruga glasanja bolja od jednog zato jer omogućavaju biraču da ponovo razmotri svoje preferencije. Kada bi točnost i responsivnost bili jedini kriteriji, tada bismo izabrali preferencijalno glasovanje sa sistemom lista RP i zalagali se za glasovanje potvrđivanja umjesto kategorijalnog (izabrati između jednog ili dva kruga glasanja je mnogo teže: prvo je dobro jer omogućava rangiranje preferencija, ali drugo omogućava preispitivanje preferencija u drugom krugu). Očigledno je da točnost i reprezentativnost nisu jedine vrijednosti u pitanju i da se drugim argumentima mogu zagovarati i manje precizni izbori.

### *Preferencijalno glasovanje u sistemu lista RP*

Obrazloženje za omogućavanje preferencijalnog glasanja u sistemu lista RP je jednostavno: birači moraju biti u stanju izraziti svoje mišljenje o kandidatima kao i o strankama. Preferencijalno glasanje pruža bogatije i točnije informacije o mišljenjima i osjećajima birača. Argument protiv preferencijalnog glasanja odnosi se na njegovu mogućnost negativnog utjecaja na stranačku koheziju. Kandidati iste stranke su u međusobnoj utakmici i to vjerojatno šteti

stranačkom jedinstvu. Argument je veoma sličan onom o predmetu izbora razmotrenom ranije, a što prikazuje slika 5a.



Slika 5a

### *Glasovanje potvrđivanja u sistemu relativne većine*

Tri su glavna argumenta u njegovu korist. Prvi je da, kao i preferencijalno glasovanje, »omogućava biraču veću fleksibilnost biranja i tako potiče istinitije iskazivanje preferencija« (Brams i Fishburn, 1982: 4). Drugi — »obeshrabruje neiskreno glasovanje« (ibid.: 32). Treći — »pomaže izboru najjačeg kandidata« (ibid.: 4) i na taj način »daje rezultatu legitimnost« (ibid.: 8). Prvi je argument već razmotren; preferencijalno glasovanje osigurava bolju predstavljenost mišljenja i trebalo bi jačati reprezentativnost. Druga dva argumenta zahtijevaju temeljitiju raspravu.

Posebno je teško pitanje iskrenog glasovanja. Brams i Fishburn počinju s jednostavnom premisom: »Budući da smatramo kako kandidat mora biti izabran na temelju istinskih preferencija birača, strategije iskrenog glasanja za taj sistem imaju očigledno značenje« (str. 29). Iskreno glasovanje se ovdje suprotstavlja strateškom, u kojem se glasa za kandidate koje se ne podržava najviše. Zagovornici potvrđivačkog glasovanja priznaju da ono nije bez grešaka, da ankete, primjerice, mogu poticati na strateško glasanje (ibid.: 33). Tvrdi da ono ipak slabi neiskreno glasovanje mnogo više od kategorijalnog: »Posebice ako glasač dijeli kandidate u dvije grupe — poželjne i nepoželjne — ne postoje poticaji da se glasa za nepoželjne« (ibid.: 33).

Tehnički gledajući, to se mora prihvatiti. Ali, kao što to Niemi (1985: 818) točno ističe, iskreno glasovanje nije jednoznačno poštenju: »Potvrđivajućim glasovanjem može se glasovati strateški i u isto vrijeme biti (tehnički) iskren. Tako se, primjerice može računati na vjerojatnost da će se postići ono željeno glasanjem za 'a' ili za 'ab' čak i ako se daje prednost 'a', ali se ostaje na razini iskrenog ponašanja (ako su preferencije u nizu 'abc')«.

Ustvari, postoje različite vrste iskrenosti i neiskrenosti (Merrill i Nagel, 1987; Merrill, 1988). Potvrđujuće glasovanje ne potiče jako neiskreno glasanje, u kojem birač glasa za kandidata koji nije napoželjniji. Ali ipak uvodi ograničenu neiskrenost, u kojoj birač glasa za manje kandidata nego što ih podržava. Može



se zaključiti da potvrđujuće glasovanje ne može garantirati iskreno glasovanje, ali ograničava njegove najgrublje oblike.

Druga glavna osobina, pripisana glasovanju potvrđivanjem, je da ono pomaže izbor kandidata s najširoom podrškom. Temeljni je argument jasno sažet kod Bramsa i Fishburna (1988: 277—278):

Značajna razlika između glasovanja potvrđivanjem (GP) i glasovanja sistemom relativne većine (RV) u izboru s više kandidata u izbornoj jedinici jest u tome što birači, pokazujući da odobravaju više od jednog kandidata (u GP načinu), mogu pomoći da bude izabrano više njih. Ta osobina GP pridonosi sprečavanju pobjede ekstremnog kandidata, koji može biti favorit većine palih glasova, ali je anatema za apsolutnu većinu birača. Dok u RV načinu ekstremist može pobijediti ako dva ili više kandidata podijeli glasove centra, u GP glasovi centra mogu spriječiti izbor ekstremista glasovanjem za više od jednog umjerenog kandidata. Ukoliko umjereni kandidati dijele glasove podrške centra, tada će biti jedan izabran i poslovična volja većine bit će izražena.

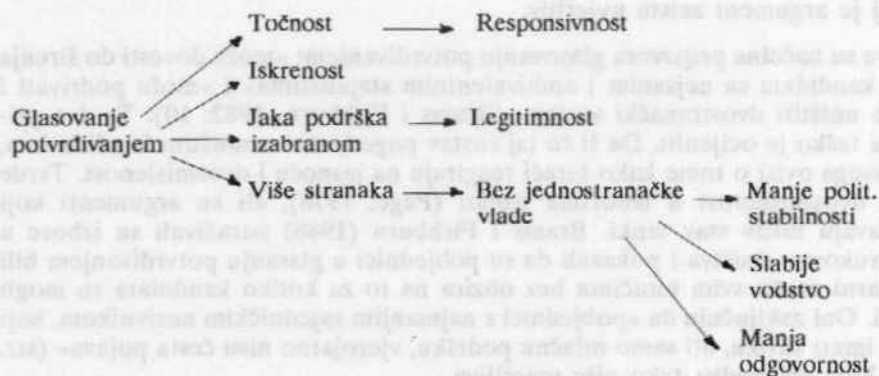
Taj je argument zaista uvjerljiv.

Dva su načelna prigovora glasovanju potvrđivanjem: »može dovesti do širenja broja kandidata sa nejasnim i ambivalentnim stajalištima« i »može podrivati i možda uništiti dvostranački sustav« (Brams i Fishburn, 1982: 10). Ta dva prigovora teško je ocijeniti. Da li će taj sustav pogodovati nemuštim kandidatima, prije svega ovisi o tome kako birači reagiraju na jasnoću i dvosmislenost. Tvrde da se dvosmislenost u izborima isplati (Page, 1978), ali su argumenti koji podržavaju takav stav tanki. Brams i Fishburn (1988) istraživali su izbore u dva strukovna društva i pokazali da su pobjednici u glasanju potvrđivanjem bili popularni među svim biračima bez obzira na to za koliko kandidata su mogli glasati. Oni zaključuju da »pobjednici s najmanjim zajedničkim nazivnikom, koji mogu imati široku, ali samo mlačnu podršku, vjerojatno nisu česta pojava« (str. 284). Prva primjedba tako nije uvjerljiva.

Druga je primjedba da je »njegov dinamički efekt vjerojatno povećanje broja ponuđenih kandidata... tako da gotovo nikada ne bi dolazilo do odluka obične većine« (Riker, 1982: 90). Zbog toga Riker, ali i Merrill i Nagel (1987: 522), premda općenito podržavaju glasovanje potvrđivanjem, ne preporučuju taj način u polariziranim izborima jedino zbog toga jer se bojimo mogućeg dugoročnog utjecaja na dvostranački sistem«. Ovi autori ne navode razloge zbog čega bi glasovanje potvrđivanjem vodilo većem broju stranaka (i manjoj vjerojatnosti većinske vlade). Nije li broj stranaka uglavnom određen izbornom formulom i veličinom izborne jedinice? Ako postoji sistem relativne većine s biranjem jednog predstavnika u izbornoj jedinici, da li će biti razlike ako provedemo kategorijalno ili glasovanje potvrđivanjem? Mehanički efekt sistema relativne većine ima bias protiv stranaka sa slabom podrškom; taj će utjecaj ostati i u glasovanju potvrđivanjem. Postoji važna razlika kada jednom prihvatimo da izborni sistem dvojako utječe na broj stranaka — mehanički i psihološki (Duverger, 1950; Blais i Carty, 1991). Kao što sam upozorio, mehanički efekt — stranke sa slabom podrškom su podzastupljene — u cijelosti postoji u glasovanju

potvrđivanjem. Ali ne postoji psihološki efekt. Kategorijalno glasovanje relativne većine potiče birače da ne podržavaju slabe stranke, koje im se možda i sviđaju, jer takve stranke nemaju šansi pobijediti na izborima i podrška njima značila bi »izgubljen« glas. Kod glasovanja potvrđivanjem birači ne moraju proći kroz to strateško razmišljanje: oni mogu podržati i željenu slabu stranku i onu njihovog drugog izbora. Posljedica je da slaba stranka dobiva više glasova i postaje jača. Politicari će shvatiti da je u takvom sistemu manjim strankama lakše doći do glasova i da se značajno smanjuju prepreke stvaranju novih stranaka (Rosenstone i dr., 1984). Tvrdnja da bi glasovanje potvrđivanjem povećalo broj stranaka čini se zaista plauzibilnom.

Ukratko, glasovanje potvrđivanjem povećava točnost predstavnštva i iskrenost glasovanja, što oboje jača responsivnost izbornog rezultata i pomaže izboru kandidata s jakom podrškom, pridonoseći tako legitimnosti vlade. Ono je manje efikasno od kategorijalnog (relativne većine) glasovanja u smanjenju broja stranaka i u stvaranju jednostranačke vlade, kao što prikazuje slika 5b.



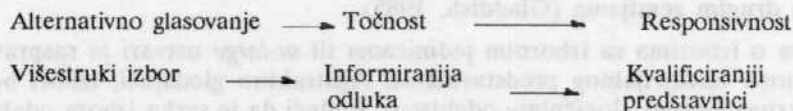
Slika 5b

#### *Alternativno glasovanje vs. glasovanja u više krugova s apsolutnom većinom*

Pravilo apsolutne većine postavlja najstrože uvjete za osvajanje mjesta u parlamentu: kandidat mora dobiti najmanje 50% + 1 od palih glasova. U najvećem broju slučajeva tom uvjetu kandidati ne mogu udovoljiti i tako nema pobjednika. Postoje dva načina za rješavanje tog problema. Prvi je da se razmotri sav spektar biračkih preferencija: ako nijedan kandidat ne dobije potrebnu većinu prve preferencije, ispituje se druga preferencija onih koji podržavaju najslabijeg kandidata, sve dok se ne nađe kandidat koji ima većinu preferencija »višeg reda«. To je logika alternativnog glasanja kakvo se primjenjuje u Australiji. Druga je mogućnost, naravno, utjecanje glasanju u više izbornih krugova. Taj pristup ima mnogo varijanti. U najvećem broju slučajeva postoje samo dva izborna kruga i u drugom je glasovanje ograničeno na dva kandidata koji su dobili najviše glasova u prvom krugu (francuski predsjednički izbori) ili na one

koji su postigli određenu kritičnu masu glasova (francuski parlamentarni izbori), ali postoji i mogućnost višestrukog glasanja, obično s pravilom da se kandidat s najmanje glasova eliminira.

Ne postoji rasprava o prednostima i ograničenjima ta dva tipa koji se često smatraju dosta sličnima. Gledajući logiku te dvije procedure, moguće je dati dvije opaske. Prvo, alternativno glasovanje omogućava biračima rangiranje njihovih preferencija i tako osigurava točniju informaciju o njihovim mišljenjima i osjećajima. Ta je informacija bogatija nego u slučaju dvokružnih izbora koji ne pružaju informaciju kako birači reagiraju na svakog od kandidata. Drugo, glasova je u dva kruga mora u drugom krugu omogućiti biračima da preispitaju svoje vrednovanje kandidata i stranaka. Converse i Pierce (1986: 364) izvješćuju da je u izborima za francuski parlament 1967. godine 2% onih, koji su u drugom krugu mogli glasati za istu stranku kao i u prvom, tada glasovalo za drugu stranku. U izborima 1968. postotak je bio 1% u PC — UDR duclu i 4% u FGD — UDR duclu (Sondages, 1968 (30): 10). U predsjedničkim izborima 1969. 2% onih koji su glasali za Pompidua i 12% onih za Pohera glasovalo je u drugom krugu protiv svog »prvog« izbora (Sondages, 1969 (31): 70). U izborima 1981. 2% Mitterandovih i Giscardovih pristaša u prvom krugu predomisli se u drugom krugu (Goguel, 1982: 168). U tipičnim izborima 2—4% birača promijeni mišljenje o svom prvom izboru, u nekim slučajevima to može biti i do 10%. To su male brojke, ali omjer onih koji bi promijenili svoju drugu preferenciju je još veći. Mogućnost promjene preferencije trebalo bi voditi k informiranijoj odluci i izboru kvalificiranijeg predstavnika. Glavne osobine alternativnog glasanja i višestrukih izbora su prikazane u slici 5c.



Slika 5c

### Temelji predstavništva: male vs. velikih izbornih jedinica

Pitanja istraživana u dosadašnjim poglavljima odnose se na izbornu formulu i glasovanje. Sada ću razmotriti strukturu reprezentacije, odnosno, da li će se izbori održavati u izbornim jedinicama ili bez njih (*at-large*<sup>1</sup>); ako je prvi slučaj, postavlja se pitanje da li svaka izborna jedinica treba imati jednog ili više predstavnika.

Najoštrija rasprava o izbornim jedinicama vodila se na lokalnoj razini. Temeljni argument u prilog sistema bez izbornih jedinica dobro su saželi Engstrom i McDonald (1986: 203—204):

<sup>1</sup> Izborni sistem bez izbornih jedinica naziva se *at-large*, u kojem je prostor države jedna izborna jedinica (op. prev.)

Izbori bez izbornih jedinica... privukli bi »bolju vrstu« vijećnika i unaprijedili bi kvalitetu njihovih odluka. Uspješni kandidati morali bi dobiti podršku širu od samo određenog susjedstva ili etničke grupe, pa bi tako to vjerojatno bili uspješni i obrazovani ljudi. Od takvih »obrazovanijih« predstavnika u vijeću očekuje se da odlučuju na temelju onog što smatraju da je dobro za cijeli grad, a ne samo za jedan geografski ili socijalni segment. Takva kombinacija vijećnika boljeg rasuđivanja i odlučivanja sa širom gradskom referencijom... dramatično bi poboljšala kvalitetu gradske vlade.

Glavni argument u korist sistema s izbornim jedinicama je njegova veća pravičnost, odnosno, »gradsko vijeće izabrano na taj način vjerojatno bolje predstavlja gradsko stanovništvo« (ibid.: 204).

Tvrđnja da izbori s okruzima osiguravaju bolju reprezentaciju ispitivana je u Sjedinjenim Državama, uglavnom kao rasna reprezentativnost. Nalazi u potpunosti potvrđuju takvu tvrdnju i to tako da Engstrom i McDonald (1986: 224) zaključuju da je to »jedna od najbolje verificiranih empirijskih generalizacija u političkoj znanosti«.

Mnogo je teže utvrditi valjanost argumentacije za izbore bez izbornih jedinica. Kako se može znati da li je kandidat »kvalificiran« ili nije? Pretpostavku da takvi izbori potiču predstavnike na usvajanje šire perspektive lakše je testirati. Neki nalazi podržavaju takvu hipotezu. Lineberry and Fowler (1967) nalaze da su politički rezultati slabije povezani sa društvenim sukobima u gradovima bez izbornih okruga. Eulau i Prewitt (1973: 911) smatraju da tako izabrani gradski vijećnici »vide cjelinu grada kao svoj pravi centar pažnje«. U Nizozemskoj, koja čini jednu izbornu jedinicu, parlamentarci su mnogo manje lokalno usmjereni nego oni u drugim zemljama (Gladdish, 1985).

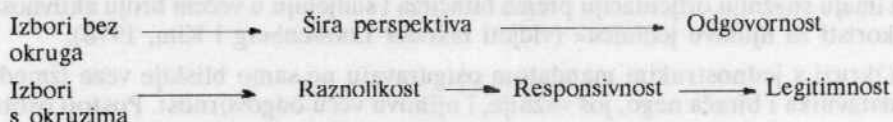
Rasprava o izborima sa izbornim jedinicama ili *at-large* ustvari je rasprava o relevantnosti teritorijalnog predstavnništva. Apstraktno gledajući, izbori bez izbornih okruga čine se »logičnim« odabirom. Budući da je svrha izbora odabir predstavnika koji će donositi odluke za čitavu političku zajednicu, čini se smislenim da ti predstavnici budu izabrani od čitavog izbornog tijela:

... ideja izbornih jedinica potkopava koncept većine. Ako je predstavnik izabran drugačijom metodom, a ne u čitavoj zajednici, tada će izborni rezultati u određenoj mjeri ovisiti o distribuciji birača. Čak i kada se sve stranke rasporede ravnomjerno u svakoj izbornoj jedinici, zakoni slučajnosti kvare savršeno usklađene aranžmane i postoji malo nade da će većina u jednoj jedinici biti jednaka većini u drugoj... To podrazumijeva da izborne jedinice »mentalno« izoliraju političku jednakost. (Spitz, 1984: 38).

Zalaganje za izborne okruge počiva na uvjerenju da je takva »subverzija potrebna za reprezentaciju (manjina, teritorijalno koncentriranih) grupa čiji se glasovi vjerojatno ne bi čuli u izborima bez izbornih jedinica. Opravdanje onih, koji se zalažu za takve izbore, jest pravično predstavnništvo različitih interesa i veća legitimnost koja iz toga slijedi. Oni, pak, koji se zalažu za izbore bez izbornih jedinica, imaju na umu širinu perspektiva i odgovornu vladu. Kada su predstavnici prije svega zaokupljeni problemima vlastitih iz-

bornih okruga, kao što se čini da su u Sjedinjenim Državama (Williams, 1985) i u Irskoj (Farrell, 1985), postoji velika opasnost od kolektivne neodgovornosti.

Slika 6 ilustrira osnovne argumente obje strane u raspravi.



Slika 6.

### *Veličina izborne jedinice: jedan ili više mandata*

Rasprava o prednostima i nedostacima izbornih jedinica s jednim ili više predstavnika (mandata, op. prev.) u velikoj je mjeri dio rasprave o relativnoj većini i razmjernom predstavištvu. Za RP višestruki mandati su nužnost i za-govornici sistema relativne (i apsolutne) većine tvrde da je to njegov glavni nedostatak, budući da višestruko predstavištvo uništava neposrednu vezu između predstavnika u parlamentu i njegove izborne osnove: »Bitna veza između lokalne zajednice i njihovog izabranog predstavnika u parlamentu ili vijećnika bila bi podrivena sistemom lista kao i sistemom pojedinačnog prenosivog glasa. Cijeli sistem demokratske odgovornosti bio bi oslabljen...« (Hain, 1986: 45).

Zagovornici RP takve izjave uzimaju veoma ozbiljno. Irvine (1979: 67) priznaje da se u Kanadi »ni s jednim prijedlogom ne nastoji ukinuti sistem jednostrukog mandata koji je u velikoj mjeri dio naše tradicije i koji može poslužiti da izabrani predstavnik u parlamentu posveti svoju pažnju izbornoj jedinici«. Bogdanor (1985) je posvetio cijelu knjigu povezanosti između izbornih sistema i odnosa zastupnika s izbornom osnovom.

Na prvi pogled čini se opravdana tvrdnja da izborna jedinica s jednim biranim predstavnikom daje biračima bolju povezanost s njihovim predstavnikom. Takve su jedinice manje. Ako je sve ostalo jednako, birači bi trebali lakše poznavati svog predstavnika da mu prenesu svoje poglede o tome što bi vlada trebala raditi, a što ne, i ih da nagradi ili kazni za njihov učinak. Oni, koji podržavaju izbore s višestrukim mandatom (i RP), tvrde da su veze s izbornom osnovom u izbornim jedinicama s jednim predstavnikom mnogo slabije nego što se to smatra. U Britaniji »četiri od pet birača nisu bili u stanju reći što je učinio njihov predstavnik u parlamentu u Westminsteru ili za njihov okrug« (Crewe, 1985: 55). Dapače, »karijera parlamentarca više ovisi o njegovoj stranci nego o izbornoj jedinici« (Bogdanor, 1985: 294; također u Irvine, 1982), tako da poticaj za održavanje užih veza sa biračima nije snažan.

To su valjane i relevantne primjedbe. Postoje i uvjerljivi dokazi o važnosti lokalnog predstavištva. U Britaniji se 65% birača prisjetilo imena predstavnika (Cain, Ferejohn i Firoina, 1987: 28). Sistemi s jednostrukim mandatom u izbornoj jedinici proizvode osobni glas, tj. oni predstavnici koji ulože više truda nagrađeni su od birača: »Varijacije u zalaganju za izbornu jedinicu imaju izborni učinak na jednu četvrtinu do jedne polovine svih reizbora (ibid.: 188). Štoviše,

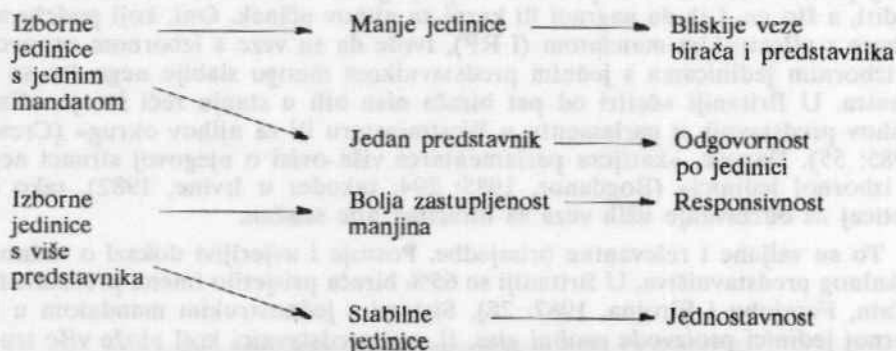


kao što pokazuje komparativna analiza Scholla (1986: 330) britanskih (izabranih okruzima s jednim predstavnikom) i francuskih (izabranih u okruzima s više predstavnika) članova Evropskog parlamenta, višestruki mandati pridonose slabijim vezama nego jednostruki: »Okruzi s jednim mandatom čini se da imaju predstavnike koji imaju snažniju orijentaciju prema biračima i sudjeluju u većem broju aktivnosti od koristi za njihovu jedinicu« (vidjeti također Loewenberg i Kim, 1978).

Okruzi s jednostrukim mandatom osiguravaju ne samo bliskije veze između predstavnika i birača nego, još važnije, i njihovu veću odgovornost. Postoji osoba od koje se očekuje da brani interese izborne jedinice i koja se može smatrati odgovornom ako ti interesi nisu dobro zaštićeni, dok je u okruzima s više kandidata ta odgovornost razvodnjena između mnogo parlamentarnih zastupnika.

Što ide u prilog izbornim jedinicama s više predstavnika? Smatra se da one imaju dvije glavne vrline. Prvo, one osiguravaju pravedniju reprezentaciju različitih grupa, posebice manjina. Mnogo je dokaza da su žene bolje predstavljene u izbornim jedinicama s više predstavnika, budući da stranke nastoje postići opću ravnotežu kandidata (Bogdanor, 1984: 114; New Zealand Royal Comission, 1986: 50). Drugo, one omogućavaju veću fleksibilnost i stabilnost. Velika je prednost što njihova veličina može varirati kroz prostor i vrijeme. Zbog tog što njihova veličina nije zadana, one se mogu prilagoditi socijalnim zajednicama. Budući da se broj predstavnika okruga može kroz vrijeme mijenjati, one se mogu prilagoditi promjenama stanovništva, odnosno, povećati ili smanjiti broj kandidata na izborima. S druge strane, izborne jedinice s jednim predstavnikom moraju se redovno modificirati da bi njihovo stanovništvo bilo jednakih razmjera. Ukratko, izborne jedinice s više predstavnika su skladnije, što pojačava znanje i kontakt s predstavnicima (Niemi i dr., 1986). Ta prednost ne može nadomjestiti sklonost predstavnika da su manje orijentirani prema biračkoj osnovi, kao što smo ranije spomenuli, sve u svemu, višestrukost ne jača kontakt između birača i izabranih. Ipak, nasuprot jednomandatnim jedinicama, one ne traže redovitu promjenu granica, što štedi novac i sredstva i izbjegava sve probleme s oblikovanjem i preoblikovanjem izbornih okruga (Baker, 1986; Balinski i Young, 1982).

Raspravu o veličini izbornih jedinica možemo sažeti kao na slici 7.



Slika 7.

### Zaključci

Pregled rasprave o izbornim sistemima imao je tri cilja: (1) razlučiti empirijske i vrijednosne dimenzije rasprave; (2) razdvojiti valjane od problematičnih empirijskih postavki; (3) identificirati temeljne vrijednosti u raspravi. Nadam se da će ovaj napor pojasniti raspravu i probleme. Trebalo bi već biti očigledno da argumentacija svake opcije uključuje vrijednosne sudove i činjenične iskaze. Posebnu sam pažnju posvetio ovom drugom i nastojao utvrditi postojanje ili nepostojanje njihove valjanosti sustavnim pregledom empirijskih dokaza. Neki od empirijskih iskaza pokazali su se neuvjerljivim ili očigledno pogrešnim. Pa ipak, u mnogim slučajevima dokazi podržavaju tvrdnje, ali često u nijansama. Sve to pokazuje da se rasprava vodi o stvarnim posljedicama izbornih sistema kao i o vrijednostima koje su odlučne pri njegovom odabiru.

Vrijednosti koje su u pitanju su brojne, poput stabilnosti, vodstva, povezanosti, pravičnosti, legitimnosti, sklada, responsivnosti i odgovornosti. Ta lista ima očigledne sličnosti sa popisom općih i posebnih funkcija predstavništva razrađenih kod Bircha (1971: 107—108). Prema Birchju, opće funkcije predstavništva su narodna kontrola, vodstvo, održanje sistema; posebne funkcije uključuju responsivnost, povezanost, mirnu promjenu, vodstvo, odgovornost, legitimnost, slaganje i slobodu od pritiska. Te sličnosti naglašavaju činjenicu da je rasprava o izbornim sistemima u velikoj mjeri rasprava o demokratskom predstavništvu i o tome što bi ono trebalo biti.

S engleskog preveo:

Ivan Grdešić

### LITERATURA

- Baker, G. E. (1986). »Whatever happened to the reapportionment revolution in the United States?« u: *Electoral Law's and their Political Consequences*, (B. Grofman i A. Lijphart, eds.) New York: Agathon Press.
- Balinski, M. L. i H. P. Young, (1982). *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man One Vote*. New Haven: Yale University Press.
- Birch, A. (1971). *Representation*. London: Pall Mall.
- Blais, A. (1988). »The classification of electoral systems«. *European Journal of Political Research*, 16: 99—100.
- Blais, A. i K. Carty, (1987). »The impact of electoral formulae on the creation of majority governments«. *Electoral Studies*, 6: 209—218.
- Blais, A. i K. Carty, (1988). »The effectiveness of the plurality rule«. *British Journal of Political Science*, 18: 550—553.
- Blais, A. i K. Carty, (1989). *Electoral Formulae*. Montréal: mimeo.
- Blais, A. i K. Carty (1990). »Does proportional representation foster voter turnout?« *European Journal of Political Research*, 18: 167—181.
- Blais, A. i K. Carty, (1991). »The psychological impact of electoral law: measuring Duverger's elusive factor«. *British Journal of Political Science*.

- Blais, A. i S. Dion, (1990). »Electoral systems and the consolidation of new democracies«. u: *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*, (D. Ethier, ed.) London: Macmillan.
- Blondel, J. (1968). »Party systems and patterns of government in Western democracies«. *Canadian Journal of Political Science*, 1: 180—204.
- Bogdanor, V. (ed.) (1983). »Conclusion. u: *Coalition governments in Western Europe*. London: Heinemann.
- Bogdanor, V. (1984). *What is Proportional Representation? A Guide to the Issues*. Oxford: Martin Robertson.
- Bogdanor, V. (ed.) (1985). »Introduction«, u: *Representatives of the People? Parliamentarians and Constituents in Western Democracies*. Aldershot: Gower.
- Brams, S. J. i P. C. Fishburn, (1982). *Approval Voting*. Boston: Birkhauser.
- Brams, S. J. i P. C. Fishburn, (1985). »Comment on the problem of strategic voting under approval voting«. *American Political Science Review*, 79: 816—818.
- Brams, S. J. i P. C. Fishburn, (1988). »Does approval voting elect the lowest denominator?«. *PS: Political Science and Politics*, 21: 277—284.
- Cain, B., J. Ferejohn i M. Fiorina, (1987). *The Personal Vote*. Cambridge MA.: Harvard University Press.
- Cairns, A. C. (1968). »The electoral system and the party system in Canada, 1921—1965«. *Canadian Journal of Political Science*, 1: 55—80.
- Carstairs, A. McL. (1980). *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*. London: Allen and Unwin.
- Converse, P. E. i R. Pierce, (1986). *Political Representation in France*. Cambridge MA.: Harvard University Press.
- Crewe, I. (1985). »MPs and their constituents in Britain: How strong are the links«. u: *Representatives of the People? Parliamentarians and Constituents in Western Democracies*, (V. Bogdanor, ed) Aldershot: Gower.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven CT.: Yale University Press.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Dummet, M. (1984). *Voting Procedures*. Oxford: Clarendon Press.
- Duverger, M. (1950). *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*. Paris: Armand Colin.
- Duverger, M. (1965). *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. London: Methuen.
- Engstrom, R. L. i M. D. McDonald. (1986). »The effect of alt-large versus district elections on racial representation in U.S. municipalities«. u: *Electoral Lawes and their Political Consequences*, (B. Grofman and A. Lijphart, eds.) New York: Agathon Press.
- Eulau, H. and K. Prewitt. (1973). *Labyrinths of Democracy: Adaptation, Linkage, Representation and Policies in Urban Politics*. New York: Bobbs Merrill.
- Farrell, B. (1985). »Ireland: From friends and neighbours to clients and partisans. Dimensions of parliamentary representation under PR-STV«. u: *Representatives of the People? Parliamentarians and Constituents in Western Democracies*, (V. Bogdanor, ed.) Aldershot: Gower.

- Finer, S. E. (ed.) (1975). »Adversary politics and electoral reform«. u: *Adversary Politics and Electoral Reform*. London: Anthony Wigram.
- Fischella, D. (1984). »The double-ballot as a weapon against anti-system parties«. u: *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, (A. Lijphart and B. Grofman, eds.) New York: Praeger.
- Gladdish, K. (1985). »The Netherlands«. u: *Representatives of the People? Parliamentarians and Constituents in Western Democracies*, (V. Bogdanor, ed.) Aldershot: Gower.
- Goguel, F. (1982). »Modes de scrutin et alternance politique«. *Revue Politique et Parlementaire*, 899: 13—26.
- Hain, P. (1986). *Proportional Representation*. Hants: Widwood House.
- Irvine, W. P. (1979). *Does Canada Need a New Electoral System?* Kingston, Ont.: Institute of Intergovernmental Relations.
- Irvine, W. P. (1982). »Does the candidate make a difference?: The macro-politics and the micro-politics of getting elected«. *Canadian Journal of Political Science*, 15: 755—783.
- Jackman, R. W. (1987). »Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies«. *American Political Science Review*, 81: 405—423.
- Johnston, R. i J. Ballantyne. (1977). »Geography and the electoral system«. *Canadian Journal of Political Science*, 10: 857—866.
- Katz, R. S. (1980). *A Theory of Parties and Electoral Systems*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lakeman, E. (1974). *How Democracies Vote: A Study of Electoral Systems*. London: Faber and Faber.
- La Palambora, J. G. (1953). »The Italian elections and the problem of representation«. *American Political Science Review*, 47: 676—704.
- Lijphart, A. (1990). »The political consequences of electoral laws, 1945—85«. *American Political Science Review*, 84: 481—496.
- Lijphart, A. i B. Grofman, (eds.) (1984). »Choosing an electoral system«. *In Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. New York: Praeger.
- Lineberry, R. L. and E. P. Fowler, (1967). »Reformism and public policies in American cities«. *American Political Science Review*, 61: 701—716.
- Loewenberg, G. i Ching Lim Kim, (1978). »Comparing the representativeness of parliaments«. *Legislative Studies Quarterly*, 3: 27—49.
- Lovink, J. A. A. (1970). »On analysing the impact of the electoral system on the party system«. *Canadian Journal of Political Science*, 3: 497—516.
- Mackenzie, W. J. M. (1964). *Free Elections: An Elementary Textbook*. London: Allen and Unwin.
- Marsh, M. (1985). »The Voters Decide. Preferential voting in European list systems«. *European Journal of Political Research*, 13: 365—378.
- Merrill, S. (1988). *Making Multicandidate Elections More Democratic*. Princeton: Princeton University Press.
- Merrill, S. i J. Nagel, (1987). »The effect of approval balloting on strategic voting under alternative decision rules«. *American Political Science Review*, 81: 509—524.

- New Zealand, Royal Commission on the Electoral System. (1986). *Towards a Better Democracy*.
- Niemi, R. G. (1985). »Reply to Brams and Fishburn«. *American Political Science Review*, 79: 818—819.
- Niemi, R. G., L. W. Powell i P. L. Bicknell, (1986). »The effects of congruity between community and district on saliences of U.S. House candidates«. *Legislative Studies Quarterly*, 11: 187—203.
- Page, B. I. (1978). *Chimes and Echoes in Presidential Elections: Rational Man and Electoral Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Powell, G. B. Jr., (1982). *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*. Cambridge MA.: Harvard University Press.
- Powell, G. B. Jr., (1986). »Extremist parties and political turmoil«. *American Journal of Political Science*, 30: 357—379.
- Rae, D. (1969). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven CT.: Yale University Press.
- Riker, W. H. (1982). *Liberalism against Populism*. San Francisco: W. H. Freeman.
- Rose, R. (1983). »Elections and electoral systems: choices and alternatives«. u: *Democracy and Elections: Electoral Systems and their Political Consequences*, (V. Bogdanor and D. Butler, eds.) Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, R. i T. T. Mackie, (1980). *Incumbency in Government: Liability or Asset?*. Glasgow: Centre for the Study of Public Policy.
- Rosenstone, S. J., R. L. Behr i F. H. Lazaros, (1984). *Third Parties in America, Citizen Response to Major Party Failures*. Princeton: Princeton University Press.
- Sanders, D. i V. Herman, (1977). »The stability and survival of governments in Western democracies«. *Acta Politica*, 12: 346—377.
- Scholl, E. L. (1986). »The electoral system and constituency oriented activity in the European Parliament«. *International Studies Quarterly*, 30: 315—332.
- Sharman, C. (1983). »Partisanship and electoral engineering: Proportional representation and the Australian Senate«. Seattle: Western Political Science Association Annual Meeting.
- Sondages, (1968). »La crise de mai 1968«.
- Sondages, (1969). »La référendum du 27 avril 1969 et l'élection présidentielle des 1 et 15 juin 1969«.
- Spitz, E. (1984). *Majority Rule*. Chatham: Chatham House.
- Strom, K. (1985). »Party goals and government performance in parliamentary democracies«. *American Political Science Review*, 79: 738—755.
- Taagepera, R. (1984). »The effect of district magnitude and properties of two-seat districts«. u: *Choosing an electoral System: Issues and Alternatives*, (A. Lijphart and B. Grofman, eds) New York: Praeger.
- Taagepera, R. (1986). »Reformulating the Cube Law for proportional representation elections«. *American Political Science Review*, 80: 489—505.
- Taagepera, R. i M. S. Shugart, (1989). *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven CT.: Yale University Press.



- Taylor, P. J. (1984). »The case for proportional tenure: A defense of the British electoral system«. u. *Choosing and Electoral System: Issues and Alternatives*, (A. Lijphart i B. Grofman, eds.). New York: Praeger.
- Taylor, M. i V. J. Herman, (1971). »Party systems and government stability. *American Political Science Review*, 65: 28—38.
- Taylor, P. J. i A. Lijphart, (1985). »Proportional tenure versus proportional representation: Introducing a new debate«. *European Journal of Political Research*, 13: 387—399.
- Vis, J. (1983). »Coalition government in a constitutional monarchy: The Dutch experience«. u: *Coalition government in Western Europe*, (V. Bogdanor, ed.) London: Heinemann.
- Williams, P. (1985). The United States: Members of Congress and their districts«. u: *Representatives of the People? Parliamentarians and Constituents in Western Democracies*, (V. Bogdanor, ed.) Aldershot: Gower.

Andre Blais

### THE DEBATE OVER ELECTORAL SYSTEMS

#### Summary

The paper reviews the debate over the various dimensions of electoral systems. It presents the major options and the main empirical and normative arguments in support of each of them. The objective is to look at each option from the perspective of its proponents and to summarize their reasoning as accurately as possible. A good case can be made for each option. The paper also assesses the empirical arguments in the debate through a systematic review of the evidence. In most cases the evidence tends to substantiate the arguments, though often with nuances. Finally, the paper identifies the major values invoked in the debate. These values closely correspond to what the literature suggests as the basic functions of democratic representation.